

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,*

TOME V

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT, Mmes Françoise FÉRAT  
et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, MM. Denis Detcheverry, Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Philippe Goujon, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahadine Ibrahim Ramadani, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 13) (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : DES EFFORTS RENOUVELÉS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS SINGULIERS DES ÉLÈVES ET DES PERSONNELS</b> .....	13
<b>I. LES DEUX AXES DU BUDGET 2008 : OPTIMISER LA GESTION DES DÉPENSES DE PERSONNELS ET SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES ENSEIGNANTS</b> .....	17
<b>A. UN SCHÉMA D'EMPLOI MARQUÉ PAR UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT</b> .....	17
1. <i>Des évolutions de la démographie scolaire pleinement prises en compte</i> .....	19
a) Des élèves plus nombreux dans le primaire, mais des effectifs en baisse dans le secondaire.....	19
b) Un schéma d'emplois ajusté en conséquence .....	20
c) Des ajustements nécessaires dont le mode de calcul manque de lisibilité.....	21
2. <i>Des efforts poursuivis pour optimiser l'utilisation des personnels enseignants et administratifs</i> .....	22
a) De nets gains de productivité dans les services administratifs, qui ne doivent toutefois pas compromettre les relations entre les familles, les élèves et les établissements .....	22
b) Des efforts certains pour réduire les surnombres disciplinaires et utiliser au mieux le potentiel de remplacement .....	23
(1) La réduction des surnombres disciplinaires se poursuit .....	23
(2) Des progrès dans la gestion des affectations .....	25
(3) Vers une meilleure utilisation du potentiel de remplacement.....	27
(a) <i>Des efforts d'optimisation du remplacement dans l'enseignement public qui n'ont pas encore porté tous leurs fruits</i> .....	27
(b) <i>Une application maladroite, mais légitime du principe de parité en matière de remplacement</i> .....	31
3. <i>Un plafond d'emplois dont les variations s'expliquent également par la poursuite des transferts</i> .....	32
<b>B. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE L'ENCADREMENT DANS LES EPLE</b> .....	32
1. <i>Une forte progression du nombre d'assistants d'éducation</i> .....	32
2. <i>Un accompagnement des enfants handicapés renforcé grâce au renouvellement systématique de certains emplois de vie scolaire</i> .....	34
3. <i>Malgré des engagements budgétaires indiscutables, de sérieuses difficultés de recrutement des infirmières et des médecins scolaires</i> .....	35
a) Malgré les ouvertures de postes, l'objectif de recrutement de 1 500 infirmières scolaires en cinq ans pourrait ne pas être tenu .....	35
b) Un recrutement de médecins de l'éducation nationale qui reste toujours insuffisant.....	36

C. UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT AU SERVICE DU POUVOIR D'ACHAT DES PERSONNELS .....	37
1. <i>Un constat largement partagé : le pouvoir d'achat des enseignants baisse, au regard notamment de l'évolution de leurs conditions de travail</i> .....	37
a) Des carrières dont la valeur semble avoir stagné ou régressé selon les corps .....	37
b) La baisse du nombre d'heures supplémentaires proposées n'a pas permis de compenser la relative stabilité de la valeur réelle des traitements .....	38
2. <i>Le recours aux heures supplémentaires, principal outil de soutien du pouvoir d'achat des enseignants</i> .....	39
a) Une très forte croissance du nombre d'heures supplémentaires proposées .....	39
b) Des heures supplémentaires qui bénéficieront des dispositifs incitatifs fiscaux et sociaux .....	41
3. <i>D'importantes mesures catégorielles permettent également de soutenir le pouvoir d'achat de l'ensemble des personnels</i> .....	42
<b>II. LE BUDGET POUR 2008, TRADUCTION DE DEUX PRIORITÉS MAJEURES : REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT ET OFFRIR UN ENSEIGNEMENT ET UN ACCOMPAGNEMENT AU PLUS PRÈS DES BESOINS DES ÉLÈVES</b> .....	44
A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA REVALORISATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT .....	44
1. <i>Un effort d'anticipation des conséquences éventuelles des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard</i> .....	45
a) Une provision de 41 millions d'euros a été constituée afin d'engager la revalorisation du métier d'enseignant .....	45
b) Une provision dont le montant reste relativement faible .....	45
2. <i>Une réforme qui appelle la définition d'orientations stables et constantes, afin de poursuivre les avancées récentes</i> .....	47
a) La question des décharges reste posée .....	47
b) Poursuivre le développement de la bivalence .....	48
(1) Les mentions complémentaires ne seront pas organisées en 2008 .....	48
(2) Les résultats obtenus aux mentions complémentaires doivent conduire à une rénovation du dispositif enfin d'encourager la bivalence .....	49
(3) Les certifications complémentaires offertes aux enseignants titulaires sont encore rares .....	50
c) Le dispositif « nouvelle carrière » peine à se développer .....	50
3. <i>Un indispensable accès au corps professoral des fonctionnaires et salariés venus d'autres professions</i> .....	51
a) Le concours interne et le 3 <sup>e</sup> concours ne permettent pas d'enrichir le corps enseignant de personnels de profils différents .....	52
b) Mieux prendre en compte le profil personnel des candidats aux concours externes et revoir les modalités de formation en IUFM .....	53
B. METTRE EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE RÉSULTATS ET DE RÉUSSITE EN INDIVIDUALISANT LA PRISE EN CHARGE DE L'ÉLÈVE .....	55
1. <i>Un accompagnement éducatif renforcé qui sera progressivement élargi à tous les collèges en 2008</i> .....	56
a) Le constat initial : accueillir les « orphelins de 16 heures » pour renforcer l'égalité des chances .....	56
b) Une offre d'encadrement différenciée proposée dès 2007 dans tous les collèges de l'éducation prioritaire et généralisée à tous les collèges en 2008 .....	56
c) Une réforme novatrice, qui devra toutefois se faire en concertation avec les collectivités territoriales .....	57
d) Un dispositif auquel seront consacrés 140 millions d'euros en 2008 .....	58

2. <i>L'assouplissement de la carte scolaire, une réforme importante mise en œuvre dans de bonnes conditions, malgré de courts délais</i> .....	59
a) Un assouplissement rendu nécessaire par une sectorisation devenue largement inefficace.....	59
b) Les possibilités de recrutement hors secteur ont été élargies dès la rentrée 2007 .....	60
c) Une réforme qui a permis de satisfaire les demandes d'un plus grand nombre de familles.....	60
d) Une réforme qui doit se poursuivre par l'affirmation du droit d'initiative des établissements .....	61
(1) La suppression de la carte scolaire doit s'accompagner d'un développement de l'identité pédagogique de chaque établissement.....	61
(2) De nombreuses avancées récentes ont permis de faire progresser une vraie logique d'établissement qui doit désormais être consolidée.....	62
(3) La place centrale du chef d'établissement est désormais reconnue, mais pourrait être plus développée encore .....	62
3. <i>La nécessité de poursuivre les efforts en direction des élèves qui en ont le plus besoin</i> .....	64
a) L'extension en année pleine des revalorisations opérées par le Sénat en 2007 .....	64
b) Le montant des bourses de collège versées sur critères sociaux reste trop faible au regard du montant des aides au mérite .....	64
(1) Des montants particulièrement faibles compte tenu des plafonds de ressources exigés .....	64
(2) Un versement en trois fois singulièrement inadapté .....	65
(3) Un montant des bourses au mérite beaucoup plus élevé.....	65

## **DEUXIÈME PARTIE - UN AUTRE REGARD SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL.....** 67

### **I. UN CONSTAT PARTAGÉ PAR TOUS : DES FILIÈRES D'AVENIR SOUFFRANT D'UN GRAVE DÉFICIT D'IMAGE.....** 72

A. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL A JOUÉ UN RÔLE CENTRAL DANS L'ÉLÉVATION RÉCENTE DU NIVEAU DE QUALIFICATION .....	72
1. <i>Un nouveau bachelier sur cinq est désormais issu de l'enseignement professionnel</i> .....	72
2. <i>Une offre de diplômes transformée.....</i>	73
3. <i>Un baccalauréat professionnel qui permet désormais la poursuite d'études supérieures</i> .....	74
4. <i>Une insertion professionnelle en net progrès</i> .....	76

### **B. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL EST PRISONNIER D'UNE IMAGE DATÉE QUI NOURRIT L'ORIENTATION PAR DÉFAUT.....** 78

1. <i>Une orientation par défaut qui conduit de nombreux élèves à abandonner leurs études avant leur terme</i> .....	78
a) Des flux importants d'élèves quittant le système scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme de niveau V.....	78
b) Une scolarité qui s'arrête trop souvent au CAP ou au BEP .....	79
c) Un taux d'accès au baccalauréat professionnel qui reste trop faible .....	80
2. <i>Une certaine méconnaissance des filières et de leurs débouchés qui amène à une répartition inégale des effectifs entre les filières.....</i>	81
3. <i>Un enseignement professionnel prisonnier d'une image datée, qui se traduit notamment par une féminisation très variable</i> .....	82
a) Un taux de féminisation qui décroît avec le niveau du diplôme préparé.....	82
b) Un taux de féminisation très variable selon les filières .....	83
c) Une insertion professionnelle plus difficile pour les jeunes filles.....	84

<b>II. UNE CERTITUDE : LA NÉCESSITÉ DE REDONNER CONFIANCE ET FIERTÉ À CHACUN DES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL .....</b>	<b>85</b>
<b>A. EN AMONT, CONSTRUIRE UNE ORIENTATION FONDÉE SUR LES PROJETS ET LES GOÛT DES ÉLÈVES.....</b>	<b>85</b>
1. <i>Faire connaître l'enseignement professionnel et la diversité des métiers à tous les collégiens.....</i>	85
a) Nourrir des projets personnels grâce à la découverte des métiers.....	85
b) Dépasser des dispositifs actuels par trop formels ou réservés aux élèves qui connaissent déjà des difficultés.....	86
(1) Des stages et des visites destinées avant tout jusqu'ici aux élèves rencontrant des difficultés .....	86
(2) Un enseignement de découverte professionnelle facultatif .....	86
(3) Une séquence d'observation en milieu professionnel qui reste trop formelle .....	87
(4) La mise en place d'un parcours de découverte des métiers et des formations à destination de tous les élèves.....	87
2. <i>Renforcer l'accompagnement des élèves dans la formulation d'un projet d'orientation.....</i>	88
3. <i>Développer les actions d'insertion à l'attention des jeunes connaissant de nettes difficultés :.....</i>	90
<b>B. RÉAFFIRMER L'ÉGALE DIGNITÉ DES FILIÈRES.....</b>	<b>91</b>
1. <i>Offrir aux professeurs de lycée professionnel des opportunités de carrière semblables à celles des autres enseignants .....</i>	91
a) Permettre aux professeurs titulaires d'accroître leur revenu sans quitter l'enseignement professionnel.....	91
b) Proposer aux contractuels un statut et des rémunérations adaptés.....	93
2. <i>Ouvrir l'enseignement professionnel sans sacrifier ses singularités.....</i>	95
a) Préserver des structures à taille humaine.....	95
b) Encourager la poursuite d'études sans sacrifier le BEP : la question du baccalauréat en 3 ans .....	96
c) Favoriser l'essor des lycées des métiers sans confondre des formations de nature et de statut différents .....	98
3. <i>Changer de nom pour changer d'image .....</i>	99
a) En finir avec la contradiction apparente d'un enseignement à vocation professionnelle : les lycées des arts et métiers .....	99
b) Prévoir plus d'enseignements généraux pour permettre des évolutions de carrières futures .....	100
<b>C. EN AVANT, ACCENTUER LA FLUIDITÉ DES PARCOURS ET PERMETTRE LA REPRISE D'ÉTUDES .....</b>	<b>101</b>
1. <i>Renforcer les passerelles et autoriser les changements de statuts .....</i>	101
2. <i>Maintenir l'offre de formation continue publique proposée par les GRETA.....</i>	103
3. <i>Aider les actifs à oser la validation des acquis de l'expérience.....</i>	105
<b>III. UNE CRAINTE LANCINANTE : DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI RISQUENT DE FAIRE OBSTACLE AU NÉCESSAIRE EFFORT DE REVALORISATION .....</b>	<b>107</b>
<b>A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS RESTRICTIF DONT LES CONSÉQUENCES SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL SONT IMPRÉVISIBLES .....</b>	<b>108</b>
1. <i>Une diminution des postes dont l'effet sur les lycées professionnels est inconnu.....</i>	108
2. <i>Une augmentation des heures supplémentaires qui contraste avec la culture de l'enseignement professionnel .....</i>	109

B. UNE PRISE EN COMPTE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006 QUI RENFORCE L'OPACITÉ DU BUDGET .....	109
C. UN PILOTAGE DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL QUI SEMBLE MANQUER D'AMBITIONS CLAIRES .....	111
<b>TROISIÈME PARTIE - UN BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE SATISFAISANT EN 2008, DANS L'ATTENTE DE LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE AMBITION POUR 2009 .....</b>	<b>113</b>
<b>I. UNE EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 MARQUÉE PAR UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE PEU OPPORTUNE .....</b>	<b>116</b>
A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT CONCERNÉ PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2007.....	116
1. <i>La persistance de logiques ministérielles en exécution conduit à des annulations de crédits particulièrement discutables .....</i>	<i>116</i>
a) Le programme « Enseignement technique agricole » a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 10,18 millions d'euros .....	116
b) Un retour inopportun à la solidarité ministérielle en matière de régulation budgétaire.....	116
c) Une régulation budgétaire d'autant plus discutable qu'elle risque de conduire à une compensation des annulations par le budget des programmes conduits par l'éducation nationale .....	118
2. <i>La structure de dépenses du programme « Enseignement technique agricole » le rend particulièrement sensible aux gels de crédits suivis d'annulations en nombre excessif.....</i>	<i>118</i>
3. <i>Les mesures de fongibilité ont permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour achever l'exécution 2007 dans des conditions satisfaisantes .....</i>	<i>119</i>
B. LES MESURES DE TRANSFERT N'ONT PAS RÉELLEMENT COMPENSÉ LES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2007 .....	120
C. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 SEMBLE PAR AILLEURS SE DÉROULER DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES .....	121
<b>II. UN BUDGET POUR 2008 QUI PERMETTRA DE RÉPONDRE AUX PRINCIPAUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE.....</b>	<b>122</b>
A. UN BUDGET EN TRÈS LÉGER REcul, DANS UN CONTEXTE DE CONSTANCE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES.....	122
1. <i>Un budget en légère baisse de 1,08 %.....</i>	<i>122</i>
2. <i>Un nombre d'élèves qui diminue faiblement.....</i>	<i>122</i>
B. UNE FAIBLE BAISSe DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC QUI TROUVE POUR L'ESSENTIEL SON ORIGINE DANS LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION ET LES SUPPRESSIONS D'EMPLOI .....	124
1. <i>Un schéma d'emplois marqué par la baisse de 158 ETPT.....</i>	<i>124</i>
2. <i>Les crédits de fonctionnement et les dépenses d'intervention progressent légèrement.....</i>	<i>125</i>
C. UNE SUBVENTION AUX ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EN NETTE HAUSSE .....	127
1. <i>Les dépenses d'intervention de l'action 2 augmentent de manière significative .....</i>	<i>127</i>
2. <i>Une dotation destinée aux établissements du temps plein qui augmente de deux millions d'euros .....</i>	<i>127</i>
a) Des suppressions d'emplois nouvelles dont l'effet a été annulé par les amendements adoptés à l'Assemblée nationale.....	127
b) Une subvention de fonctionnement aux établissements privés du temps plein en hausse de 2 millions d'euros.....	128

3. Les crédits consacrés aux établissements du rythme approprié progressent de 3,73 millions d'euros .....	129
<b>D. UNE CERTAINE STABILITÉ DES AUTRES LIGNES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>131</b>
1. Les crédits d'aide sociale ne connaissent pas d'évolution majeure .....	131
2. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à financer l'accompagnement des enfants handicapés dans l'enseignement privé.....	131
<b>III. UNE NOUVELLE AMBITION QUI DEVRA PRÉVALOIR EN 2009 .....</b>	<b>133</b>
1. Permettre l'essor de l'enseignement agricole dans un contexte de restriction budgétaire.....	133
a) La dotation globale horaire de l'enseignement agricole sera réduite de 2 % nets pendant cinq ans .....	133
b) Des marges de manœuvre existent pour absorber les contraintes budgétaires sans desservir les élèves .....	134
(1) Travailler de conserve avec l'éducation nationale.....	134
(2) Proposer un baccalauréat en trois ans sans renoncer au respect du rythme singulier de chaque élève.....	135
(3) Prendre en compte les pistes ouvertes par les travaux de rénovation en cours.....	135
2. Lever les obstacles financiers qui freinent encore le développement des établissements, notamment dans le privé .....	136
a) Tenir les engagements pris vis-à-vis de l'enseignement privé du temps plein .....	136
b) Régler la question lancinante des reports de charge dans l'enseignement privé, notamment du rythme approprié .....	138
3. Réunir tous les acteurs pour définir une nouvelle ambition pour l'enseignement agricole .....	138
a) Faire le pari du développement d'un enseignement agricole aux résultats remarquables .....	139
b) Saisir l'occasion de la préparation anticipée du 5 <sup>e</sup> schéma national prévisionnel des formations pour formuler une ambition forte et partagée par tous .....	139
c) Tirer parti des nombreux rapports rendus publics en 2006 pour ne pas décevoir les espoirs qu'ils ont éveillés .....	140
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>143</b>



Mesdames, Messieurs,

Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, « *l'éducation est la première priorité nationale.* »

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » témoigne de cet engagement, puisqu'elle constitue, en volume de crédits et en effectifs de personnels, la plus importante du budget général de l'État.

**En effet elle représente 21,8 % des crédits de paiement du budget général, soit 59,26 milliards d'euros, et 46,3 % des emplois autorisés par le projet de loi de finances pour 2008, soit 1 022 641 équivalents temps plein travaillé (ETPT).**

**A périmètre constant**, les crédits de paiement destinés au financement des politiques retracées au sein de la mission « Enseignement scolaire » **augmenteront donc en 2008 de 2,03 %, soit 1,17 milliard d'euros.**

Cette mission est constituée de six programmes. Les cinq premiers relèvent du ministère de l'éducation nationale, le sixième étant de la compétence du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Il s'agit :

- du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », composé de 7 actions ;

- du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », composé de 13 actions. La ligne « Subventions globalisées aux EPLE » disparaîtra en effet en 2008, l'exécution de la loi de finances pour 2006 ayant montré des difficultés d'imputation. Cela contribue toutefois à **rendre particulièrement peu lisibles** les évolutions dans ce programme ;

- du programme 230 « Vie de l'élève », composé de 5 actions ;

- du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », composé de 12 actions ;

- du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », composé de 10 actions ;

- du programme 143 « Enseignement technique agricole », composé de 5 actions.

Prenant acte de la nouvelle architecture budgétaire en vigueur depuis 2006, votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2008 selon trois axes complémentaires :

- **l'avis de M. Philippe Richert (Première partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu* retrace les grandes évolutions des dotations destinées aux programmes conduits par le ministère de l'éducation nationale et examine les priorités des politiques éducatives qui seront mises en œuvre en 2008 ;

- **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 à la validation des acquis de l'expérience ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (Troisième partie)** porte sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole ».

L'Assemblée nationale a adopté, le 15 novembre dernier, le budget de la mission « Enseignement scolaire », modifié par trois amendements :

- un amendement présenté par le Gouvernement augmentant de 15 millions d'euros les crédits de paiement de l'action 3 « Accompagnement des élèves handicapés » au sein du programme « Vie de l'élève », afin de financer le recrutement d'auxiliaires de vie scolaire individualisés ;

- un amendement présenté par M. Yves Censi, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, abondant de 800 000 euros les crédits du programme « Enseignement technique agricole » (gagés sur une diminution équivalente des crédits du programme « Vie de l'élève »), afin de financer l'accueil des élèves handicapés au sein des établissements privés sous contrat de l'enseignement technique agricole ;

- un amendement également présenté par M. Yves Censi, augmentant de 780 000 euros les crédits de titre 2 du programme « Enseignement technique agricole » et diminuant d'autant les crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré », afin de financer 17 ETPT supplémentaires dans les établissements privés du temps plein.

Enfin, **en seconde délibération**, les députés ont adopté plusieurs amendements du Gouvernement pesant sur l'ensemble des programmes du budget général et minorant les crédits de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 37,66 millions euros se répartissant comme suit :

- 2,65 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 5 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 6 millions d'euros sur le programme « Vie de l'élève » ;
- 5 millions d'euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;
- 14 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;
- 5,01 millions d'euros sur le programme « Enseignement technique agricole ».

**MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits ouverts LFI 2007 (en millions d'euros)</b>	<b>Crédits demandés PLF 2008 (en millions d'euros)</b>	<b>Evolution 2007/2008 (en %)</b>	<b>Part dans la mission (en %)</b>	<b>Plafond d'emplois autorisés pour 2008 (en ETPT)</b>
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	16 129,67	16 660,68	3,29	28,11	333 617
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>16 057,96</i>	<i>16 590,37</i>	<i>3,32</i>		
141 - Enseignement scolaire public du second degré	27 878,84	28 349,40	1,69	47,84	465 892
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>27 676,12</i>	<i>28 164,97</i>	<i>1,77</i>		
230 - Vie de l'élève	4 794,61	4 004,19	-16,49	6,76	49 998
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>2 993,87</i>	<i>2 029,25</i>	<i>-32,22</i>		
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	6 835,90	6 887,36	0,75	11,62	130 339
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>6 105,54</i>	<i>6 156,99</i>	<i>0,84</i>		
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 065,12	2 098,97	1,64	3,54	26 045
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>1 326,21</i>	<i>1 295,47</i>	<i>-2,32</i>		
143 - Enseignement technique agricole	1 277,39	1 263,60	-1,08	2,13	16 750
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>859,33</i>	<i>837,25</i>	<i>-2,57</i>		
<b>TOTAL MISSION</b>	<b>59 981,52</b>	<b>59 264,20</b>	<b>-1,20</b>	<b>100</b>	<b>1 022 641</b>
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>55 019,04</i>	<i>55 074,30</i>	<i>0,10</i>	<i>92,93</i>	

## PREMIÈRE PARTIE

### **LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : DES EFFORTS RENOUVELÉS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS SINGULIERS DES ÉLÈVES ET DES PERSONNELS**

Le budget de la mission « Enseignement scolaire », hors programme 143 relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche, **s'élève pour 2008 à 58 milliards d'euros** et progresse ainsi de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2007. A périmètre constant, cette augmentation représente **2,03 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2007, soit 1,17 milliard d'euros**. L'enseignement scolaire **contribuera donc pour 1/5<sup>e</sup> environ à la croissance des dépenses** du budget général de l'État en 2008<sup>1</sup>.

Dans un contexte de vigilance budgétaire accrue, la persistance de l'effort financier de la Nation en direction des politiques éducatives témoigne donc d'un indiscutable souci de ne pas renoncer aux ambitions de l'École républicaine.

Votre rapporteur souhaite le rappeler d'emblée : cet investissement massif dans l'éducation ne peut se traduire seulement par un accroissement des moyens budgétaires qui lui sont consacrés, mais **doit aussi emprunter la voie d'une optimisation de leur usage**.

Depuis presque trente ans en effet, la dépense intérieure d'éducation<sup>2</sup> a fortement progressé, pour s'établir en 2006 à 121,4 milliards d'euros, soit 6,8 % de la richesse nationale et 1 920 euros par habitant. Cette somme considérable est le fruit d'une progression régulière depuis 27 ans : en 1980, les Français consacraient 4 080 euros à chaque élève ou à chaque étudiant ; en 2006 et à prix constants, ce sont 7 160 euros qui vont à leur formation.

**Malgré cet engagement certain de la collectivité en faveur de ses plus jeunes membres, les résultats des politiques menées ne sont pas toujours à la hauteur des masses financières dépensées.** Le ministère de l'éducation nationale vient ainsi de dévoiler une partie des conclusions de la dernière enquête du programme international de recherche en lecture scolaire

---

<sup>1</sup> L'objectif de progression « 0 volume » que s'est donné le Gouvernement pour 2008 correspond en effet à une augmentation des dépenses du budget général à hauteur de 5,5 milliards d'euros.

<sup>2</sup> La dépense intérieure d'éducation retrace l'ensemble des dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques pour toutes les activités d'éducation.

(PIRLS). Ils témoignent des difficultés croissantes que rencontre une part substantielle des écoliers français dans l'apprentissage de la lecture. Les évaluations précises de l'étude n'ont pas encore été rendues publiques, mais le ministre de l'éducation nationale, M. Xavier Darcos, a d'ores et déjà tenu à informer votre commission de la nette dégradation des résultats obtenus par les élèves français lors de cette nouvelle enquête, la France se situant en effet bien en dessous de la moyenne européenne.

Ces éléments d'évaluation des performances du système éducatif français sont convergents avec l'ensemble des données disponibles sur ce sujet. Les tests passés lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui offrent désormais une vision exhaustive des compétences de base acquises par une génération d'élèves, montrent ainsi qu'une fraction grandissante des jeunes Français connaît de sévères difficultés en lecture : en 2006, c'est le cas de 11,7 % d'entre eux, contre 11 % en 2004. Dans le même temps, la proportion des garçons et des filles en « grave difficulté », selon les termes même de l'étude, est passée de 4,4 % à 4,8 %.

Sans doute ces résultats doivent-ils être relativisés, dès lors que cette progression est faible et peut résulter de simples aléas statistiques. Ils prennent toutefois place dans un contexte de réflexion générale sur la nécessaire inflexion que doivent prendre nos politiques éducatives. Les conclusions du Haut Conseil de l'éducation au sujet de l'école primaire, rendues publiques en août 2007, mettent ainsi clairement en évidence la nécessité de repenser profondément l'enseignement élémentaire, qui ne permet pas encore d'offrir des chances parfaitement égales à l'ensemble des enfants de notre pays.

Votre rapporteur estime au demeurant que cette réflexion devrait être également étendue à l'enseignement préélémentaire, qui prépare l'enfant à vivre dans un cadre collectif et façonne sa vision ultérieure de l'École. **Il serait sans doute souhaitable de maintenir les grands équilibres du modèle de la « maternelle à la française », qui contribue à l'éveil de l'enfant sans pour autant prendre la forme d'une véritable scolarisation, peu souhaitable à cet âge.** A l'évidence, un enfant n'a ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités à trois ans qu'à six. Il convient d'en tirer toutes les conséquences, **notamment en termes de formation des adultes qui les accompagnent.**

**Votre rapporteur tient toutefois à souligner que le constat des marges de progression existantes, ne doit pas conduire à nier le succès indiscutable de la politique de démocratisation de l'enseignement scolaire mise en œuvre avec une très grande célérité : en 1985, moins de 40 % des jeunes Français atteignaient le niveau du baccalauréat ; en 2006, c'est le cas de 69,7 % d'entre eux.**

Mais si ces succès sont indiscutables et doivent être mis au crédit tant de l'engagement des personnels éducatifs que de l'effort financier consenti par la collectivité nationale, ils ne doivent pas masquer la nécessité de poursuivre

aujourd'hui encore des politiques ambitieuses, qui tiennent pleinement compte des enseignements des actions menées depuis plus de vingt ans.

Un constat s'impose en effet : la progression des moyens globaux consacrés à l'enseignement scolaire ne suffit pas à permettre à chaque enfant de réussir. Aujourd'hui encore, ce sont 45 000 jeunes qui sortent du système éducatif sans aucune qualification. De même, 130 000 élèves quittent chaque année l'école sans avoir obtenu aucun diplôme du second cycle du secondaire.

**Il convient donc sans doute de revoir largement l'organisation des études primaires et secondaires, afin de garantir pleinement l'égalité des chances et de passer d'une logique de moyens à une stratégie centrée avant tout sur les résultats.**

La loi n° 2005-380 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a fixé des objectifs clairs, qui se sont notamment traduits par la définition du socle commun de connaissances et de compétences qui doivent être atteintes par chaque écolier français en fin de scolarité obligatoire. En prévoyant également de développer les programmes personnalisés de réussite éducative, la loi précitée a mis l'accent sur la nécessité de prendre en compte aussi finement que possible les besoins singuliers des élèves, afin de s'adapter à leur situation et à leurs difficultés et garantir ainsi leur réussite.

Ces objectifs sont aussi ambitieux qu'indiscutables, mais votre rapporteur souhaite rappeler qu'ils ne pourront être atteints sans **une profonde rénovation des politiques éducatives** qui, compte tenu des impératifs de bonne gestion publique et des enseignements tirés des actions passées, devra se faire **à moyens quasi constants**.

C'est dans cet esprit qu'a été élaboré le présent projet de budget, qui recherche à la fois une meilleure utilisation du potentiel financier et humain considérable dont dispose l'éducation nationale, tout en s'efforçant d'apporter de nouvelles réponses aux difficultés rencontrées par les élèves, qu'il s'agisse des plus fragiles ou des écoliers dans leur ensemble. La mise en œuvre de l'accompagnement éducatif après les cours, qui sera généralisé à tous les collèges à la rentrée 2008, en témoigne.

Votre rapporteur partage ce double souci, mais estime particulièrement nécessaire de rappeler qu'un **projet de loi de finances n'est que la traduction budgétaire de choix politiques**. Dès lors et au-delà des questions financières, il conviendrait d'engager **un vaste débat public sur les nouvelles modalités d'organisation du service public de l'enseignement qui se dessinent**.

C'est dans cet esprit que M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, vient d'engager deux réflexions de fond : la première concerne le **statut des enseignants**, dont les missions ainsi que les conditions de vie et de travail ont profondément évolué en l'espace de vingt ans. Une commission,

présidée par M. Marcel Pochard, conseiller d'État, a été chargée d'entendre l'ensemble des acteurs du monde éducatif à ce sujet.

De même, une **réforme substantielle des programmes du primaire** a été annoncée, qui accompagnera la **suppression des cours** le samedi matin et permettra de concentrer les efforts des maîtres sur les élèves qui connaissent les plus grandes difficultés.

La **rénovation des rythmes scolaires** est en effet un sujet essentiel, qui devra faire l'objet d'une réflexion globale, dépassant le seul cadre de l'école primaire. A ce sujet, votre rapporteur se réjouit des expérimentations engagées cette année afin de poursuivre les cours dans les lycées au mois de juin en organisant les épreuves du baccalauréat selon de nouvelles modalités.

**Votre rapporteur se félicite de l'ouverture de ces deux chantiers majeurs** et souhaite que dans les mois à venir, la politique éducative soit, dans son ensemble, remise sur le métier, afin de déterminer les évolutions des pratiques pédagogiques qui permettront de faire des objectifs de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 une réalité.

**Au-delà du seul projet de budget pour 2008, c'est donc une réflexion globale qu'il convient d'ouvrir, afin de clarifier et de préciser les objectifs de la politique éducative que la loi de finances traduit.**



## **I. LES DEUX AXES DU BUDGET 2008 : OPTIMISER LA GESTION DES DÉPENSES DE PERSONNELS ET SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES ENSEIGNANTS**

### ***A. UN SCHEMA D'EMPLOI MARQUE PAR UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT***

Les dépenses retracées par la mission « Enseignement scolaire » sont pour l'essentiel consacrées à la rémunération des personnels : **92,93 % des crédits de paiement demandés sur ces programmes sont des crédits du titre 2**. Si l'on considère l'ensemble des moyens de la mission, à l'exclusion du programme 143 « Enseignement technique agricole », **cette proportion s'élève même à 93,51 %**.

Mieux utiliser les moyens d'enseignement, c'est donc avant toute chose optimiser la gestion des ressources humaines dans l'éducation nationale, en faisant en sorte en particulier qu'il n'y ait pas d'enseignant sans classe et de classe sans enseignant.

**Or entre 1990 et 2007, le nombre d'élèves s'est réduit de 3,3 %, alors que les effectifs d'enseignants progressaient de 4,5 %**. Les évolutions de la démographie scolaire induisent donc un déséquilibre général entre l'offre et la demande d'enseignement, qui se traduit dans le détail par un besoin d'enseignants dans le primaire et un excès de postes dans le secondaire, ainsi que par des surnombres dans certaines disciplines.

Fort de ce constat, le ministère de l'éducation nationale a construit le schéma d'emplois des programmes de la mission « Enseignement scolaire » autour d'une exigence : **poursuivre le rapprochement entre les besoins des élèves et l'offre d'enseignement qui s'est engagé depuis plusieurs années**.

**Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit donc la suppression de 11 200 postes dans l'éducation nationale, soit 3 900 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

Cette réduction substantielle correspond, selon les estimations du ministère de l'éducation nationale, à une baisse d'environ 1 % des effectifs (hors services centraux et personnels rémunérés directement par les EPLE). Elle ne se traduira pas par une réduction de l'offre éducative devant élèves, dès lors qu'elle s'explique pour l'essentiel par des ajustements démographiques, par le développement des heures supplémentaires ainsi que par la réduction des surnombres et l'optimisation des remplacements.

Les interlocuteurs syndicaux que votre rapporteur a pu entendre lui ont demeurant confirmé que les postes supprimés ne se traduiraient pas par une baisse globale de la qualité de l'enseignement offert aux écoliers. Toutefois, ils ont également fait valoir que l'année 2008 serait sans doute la

dernière où des réductions d'emplois pourraient être opérées sans impact significatif sur l'offre éducative.

**Votre rapporteur partage pour l'essentiel cette analyse : avec le schéma d'emplois du présent projet de budget, le ministère de l'éducation nationale a procédé à la quasi-totalité des gains de productivité qui pouvaient être opérés à politique éducative constante.**

Aussi, si l'optimisation de l'utilisation des moyens doit sans doute être poursuivie, elle ne pourra toutefois se faire sans une redéfinition des contenus des différents enseignements et *cursum*. **Aux yeux de votre rapporteur, cela dépasse le cadre d'une simple loi de finances. Un débat devra donc être consacré à part entière à cette question.**

**SCHEMA D'EMPLOIS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »  
(HORS PROGRAMME 143)**

	<b>Variation des ETP</b>	<b>Raisons invoquées</b>
<i>Premier degré public</i>		
	700	<i>Prise en compte de la hausse des effectifs d'élèves</i>
	-670	<i>Baisse du nombre de postes mis au concours en 2008 (baisse prévisible des départs en retraite)</i>
<b>Total</b>	<b>30</b>	
<i>Second degré public</i>		
	-1 500	<i>Prise en compte de la baisse des effectifs d'élèves</i>
	-3 500	<i>Transformation en heures supplémentaires (pouvoir d'achat)</i>
	-1 700	<i>Résorption des surnombres et optimisation du remplacement</i>
	-2 130	<i>Diminution du nombre de postes mis au concours en 2008 (baisse des effectifs)</i>
<b>Total</b>	<b>-8 830</b>	
<b>Total personnels enseignants du public</b>	<b>-8 800</b>	
<i>Enseignement privé</i>		
	-1 200	<i>Application du principe de parité</i>
	-200	<i>Application du principe de parité (stagiaires)</i>
<b>Total enseignement privé</b>	<b>-1 400</b>	
<i>Personnels non enseignants du public</i>	<b>-1 000</b>	<i>Optimisation de la gestion</i>
<b>Total général</b>	<b>-11 200</b>	
<i>Conversion en ETPT</i>		
	<b>Valeur en ETP</b>	<b>Valeur en ETPT</b>
Emplois en tiers d'année (enseignants)	-10 200	-3 400
Emplois en moitié d'année (administratifs)	-1 000	-500
<b>Total</b>	<b>-11 200</b>	<b>-3 900</b>

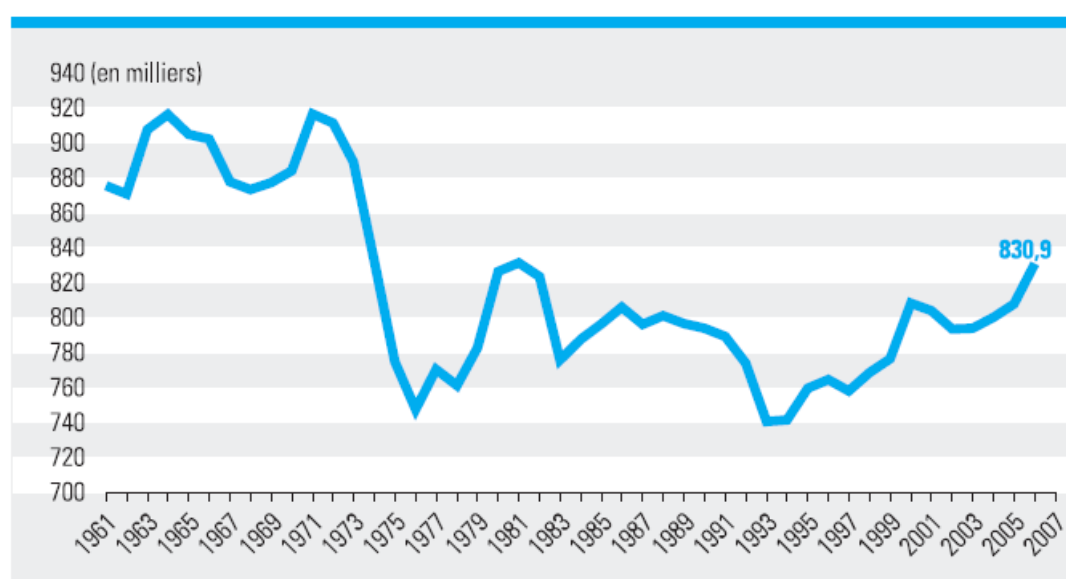
## 1. Des évolutions de la démographie scolaire pleinement prises en compte

a) *Des élèves plus nombreux dans le primaire, mais des effectifs en baisse dans le secondaire*

Depuis 1993, la démographie française est particulièrement dynamique, les naissances ayant connu un pic en 2000, avant de stabiliser entre 2001 et 2005 et de repartir à la hausse en 2006.

### NAISSANCES ENREGISTRÉES DEPUIS 1961

France métropolitaine + DOM



Source : MEN-DEPP

Ces évolutions se sont traduites par **une forte hausse du nombre d'enfants scolarisés dans le premier degré depuis 2002**, qui devrait se poursuivre en 2007 et en 2008.

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS LE PREMIER DEGRÉ ENTRE 2005 ET 2008

Nombre d'élèves scolarisés (public et privé), en milliers	2005	2006	2007 (prévision)	Évolution 2006-2007 (en %)	2008 (prévision)	Évolution 2007-2008 (en %)
Préélémentaire	2 612	2 578,4	2 560,5	-0,7	2 565,5	0,2
CP-CM2	3 962	4 016,9	4 062,1	1,1	4 102,9	1
Préélémentaire + élémentaire	6 574,1	6 595,4	6 622,7	0,4	6 668,4	0,7
Spécial (initiation, adaptation, intégration scolaire)	50,5	48,7	46,5	-4,6	44,7	-3,9
<b>Total</b>	<b>6 624,6</b>	<b>6 644,1</b>	<b>6 669,2</b>	<b>0,4</b>	<b>6 713,1</b>	<b>0,7</b>

Source : MEN-DEPP, scénario à taux de scolarisation à 2 ans inchangé.

Toutefois, si le nombre d'élèves est en forte hausse dans le premier degré, le secondaire continuera de subir en 2007 et 2008 les conséquences de la forte baisse de la natalité enregistrée entre 1985 et 1993, suivie par une augmentation progressive du nombre de naissances.

Ces évolutions démographiques expliquent que les effectifs du secondaire baissent en 2007, avant de se stabiliser en 2008, sous l'effet de l'entrée au collège des générations 1998 et 1999, plus nombreuses que celles qui le quittent.

Toutefois, cette stabilisation ne concernera pas **les effectifs des lycées, qui vont connaître une nette diminution en 2007 (-1 %) et en 2008 (-1,6 %). Au total, les effectifs du second degré devraient baisser de 0,6 % en 2007 et de 0,7 % en 2008.**

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS LE SECOND DEGRÉ ENTRE 2005 ET 2008

France métropolitaine et DOM

	Constat 2005	Constat 2006	Variation en effectifs %		Prévision 2007	Variation en effectifs %		Prévision 2008	Variation en effectifs %	
Sixième	778 790	791 847	13 057	1,7	801 582	9 735	1,2	798 702	-2 880	-0,4
Cinquième	760 800	750 568	-10 232	-1,3	761 629	11 061	1,5	774 099	12 470	1,6
Quatrième	796 008	768 437	-27 571	-3,5	756 695	-11 742	-1,5	767 311	10 616	1,4
Troisième	793 043	778 274	-14 769	-1,9	751 792	-26 482	-3,4	739 499	-12 293	-1,6
Total sixième à troisième	3 128 641	3 089 126	-39 515	-1,3	3 071 698	-17 428	-0,6	3 079 611	7 913	0,3
CPA+CLIPA+UPI+Apprentis juniors+Dispositifs-relais	9 334	10 475	1 141	12,2	11 757	1 282	12,2	12 956	1 199	10,2
<b>S/total hors SEGPA</b>	<b>3 137 975</b>	<b>3 099 601</b>	<b>-38 374</b>	<b>-1,2</b>	<b>3 083 455</b>	<b>-16 146</b>	<b>-0,5</b>	<b>3 092 567</b>	<b>9 112</b>	<b>0,3</b>
SEGPA	103 668	100 914	-2 754	-2,7	100 409	-505	-0,5	100 837	428	0,4
<b>1 - Total Collège</b>	<b>3 241 643</b>	<b>3 200 515</b>	<b>-41 128</b>	<b>-1,3</b>	<b>3 183 864</b>	<b>-16 651</b>	<b>-0,5</b>	<b>3 193 404</b>	<b>9 540</b>	<b>0,3</b>
CAP en 1 an	6 479	6 021	-458	-7,1	6 111	90	1,5	6 062	-49	-0,8
1 <sup>ère</sup> année de CAP2	47 506	48 631	1 125	2,4	48 747	116	0,2	47 749	-998	-2,0
2 <sup>ème</sup> année de CAP2	38 977	39 603	626	1,6	40 188	585	1,5	40 048	-140	-0,3
CAP 3 ans	355	324	-31	-8,7	291	-33	-10,2	326	35	12,0
<b>Total CAP</b>	<b>93 317</b>	<b>94 579</b>	<b>1 262</b>	<b>1,4</b>	<b>95 337</b>	<b>758</b>	<b>0,8</b>	<b>94 185</b>	<b>-1 152</b>	<b>-1,2</b>
BEP 1 an	4 103	4 312	209	5,1	4 533	221	5,1	4 519	-14	-0,3
Seconde professionnelle	218 442	214 043	-4 399	-2,0	209 483	-4 560	-2,1	203 227	-6 256	-3,0
Terminale BEP	204 909	201 403	-3 506	-1,7	199 663	-1 740	-0,9	195 342	-4 321	-2,2
<b>Total BEP</b>	<b>427 454</b>	<b>419 758</b>	<b>-7 696</b>	<b>-1,8</b>	<b>413 679</b>	<b>-6 079</b>	<b>-1,4</b>	<b>403 088</b>	<b>-10 591</b>	<b>-2,6</b>
Première professionnelle (1)	102 476	103 835	1 359	1,3	104 807	972	0,9	105 475	668	0,6
Terminale professionnelle (2)	88 842	89 243	401	0,5	92 138	2 895	3,2	92 913	775	0,8
<b>Total bac professionnel</b>	<b>191 318</b>	<b>193 078</b>	<b>1 760</b>	<b>0,9</b>	<b>196 945</b>	<b>3 867</b>	<b>2,0</b>	<b>198 388</b>	<b>1 443</b>	<b>0,7</b>
Mentions complémentaires	6 413	6 284	-129	-2,0	6 681	397	6,3	6 746	65	1,0
Formations diverses de niveaux IV et V	1 712	2 110	398	23,2	2 110	0	0,0	2 110	0	0,0
<b>2 - Total Lycée professionnel</b>	<b>720 214</b>	<b>715 809</b>	<b>-4 405</b>	<b>-0,6</b>	<b>714 752</b>	<b>-1 057</b>	<b>-0,1</b>	<b>704 517</b>	<b>-10 235</b>	<b>-1,4</b>
Seconde générale et technologique	529 633	525 895	-3 738	-0,7	518 790	-7 105	-1,4	503 252	-15 538	-3,0
Première générale et technologique	487 059	482 623	-4 436	-0,9	479 047	-3 576	-0,7	472 890	-6 157	-1,3
Terminale générale et technologique	496 090	482 513	-13 577	-2,7	478 506	-4 007	-0,8	476 351	-2 155	-0,5
<b>3 - Total Lycée général et technologique</b>	<b>1 512 782</b>	<b>1 491 031</b>	<b>-21 751</b>	<b>-1,4</b>	<b>1 476 343</b>	<b>-14 688</b>	<b>-1,0</b>	<b>1 452 493</b>	<b>-23 850</b>	<b>-1,6</b>
<b>Total second degré (1 + 2 + 3)</b>	<b>5 474 639</b>	<b>5 407 355</b>	<b>-67 284</b>	<b>-1,2</b>	<b>5 374 959</b>	<b>-32 396</b>	<b>-0,6</b>	<b>5 350 414</b>	<b>-24 545</b>	<b>-0,5</b>
EREA - effectifs du 2 <sup>nd</sup> degré	10 798	10 676	-122	-1,1	10 676	0	0,0	10 676	0	0,0
<b>Ensemble</b>	<b>5 485 437</b>	<b>5 418 031</b>	<b>-67 406</b>	<b>-1,2</b>	<b>5 385 635</b>	<b>-32 396</b>	<b>-0,6</b>	<b>5 361 090</b>	<b>-24 545</b>	<b>-0,5</b>

(1) Y compris 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> année de bac professionnel en 3 ans.

(2) Y compris 3<sup>ème</sup> année de Bac professionnel en 3 ans et bac professionnel en 1 an.

Source : MEN – DEPP, scénario à tendances inchangées

#### b) Un schéma d'emplois ajusté en conséquence

Afin de maintenir le taux d'encadrement des élèves dans l'enseignement primaire, **le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la création de 700 emplois d'enseignants du premier degré public à la prochaine rentrée scolaire (soit 233 ETPT)**, poursuivant ainsi l'effort engagé depuis 2003 pour accompagner les évolutions démographiques. Depuis cette date, ce sont en effet **5 700 emplois d'enseignants du premier degré**

**qui auront été créés, alors même que les effectifs d'élèves augmentaient de 150 000.**

Dans le second degré, il est prévu pour les mêmes raisons de **supprimer 1 500 emplois d'enseignants (soit 500 ETPT)**. Depuis 2003 en effet, **le nombre d'élèves du second degré a diminué de 200 000, entraînant ainsi la suppression de 9 800 emplois.**

En application du principe de parité, l'enseignement privé voit ses effectifs d'enseignants évoluer de manière parallèle : **140 emplois d'enseignants sont créés dans le primaire (soit 47 ETPT), mais 300 sont supprimés dans le secondaire (soit 100 ETPT).**

*c) Des ajustements nécessaires dont le mode de calcul manque de lisibilité*

Ces évolutions permettent de rapprocher les moyens budgétaires des besoins réels constatés dans les académies. Votre rapporteur y voit une nécessité afin de tirer le meilleur parti de l'effort consenti par la nation en faveur de son école.

Mais si ces ajustements sont indiscutables dans leur principe, leur mode de calcul manque de lisibilité et semble évoluer d'une année à l'autre.

La loi de finances pour 2007 prévoyait ainsi la création de 500 emplois d'enseignants dans les établissements primaires du public pour accompagner une hausse du nombre d'élèves du premier degré évaluée à 38 000, alors que le présent projet de budget évoque la création de 700 emplois pour tenir compte d'une augmentation de 37 000 élèves.

**Ainsi, en 2007, un poste d'enseignant supplémentaire dans le premier degré correspondait à 76 élèves de plus, alors qu'en 2008 cette proportion s'élève à 1 enseignant pour un peu moins de 53 élèves.**

Cette faible lisibilité affecte également les suppressions de postes : dans le second degré, 2 000 emplois étaient supprimés en 2007, compte tenu de la baisse des effectifs dans le secondaire public (-28 000 élèves). En 2008, ce sont 1 500 emplois qui disparaissent, alors que dans le même temps le nombre de collégiens et de lycéens diminue de 14 000.

**En 2007, un poste d'enseignant supprimé dans le secondaire correspondait donc à 14 élèves de moins. En 2008, cette proportion diminuait à 1 poste de professeur pour un peu de plus de 9 lycéens ou collégiens en moins.**

Aussi, si la prise en compte des évolutions démographiques dans la construction du schéma d'emplois des différents programmes est une indiscutable nécessité, il conviendrait également de clarifier les modes de calcul qui permettent de déduire l'évolution des emplois de l'évolution des effectifs.

Cela est d'autant plus vrai que la nouvelle présentation des documents budgétaires conduit à isoler les différentes strates de conception des schémas d'emplois : la variation du rapport entre le nombre de postes créés ou supprimés et le nombre d'élèves en plus ou en moins devrait donc rester relativement stable, dès lors que l'effet des entrées et sorties de titulaires dans les programmes est pris en compte de manière séparée.

**Aux yeux de votre rapporteur, cela traduit l'absence de pilotage au niveau national du taux d'encadrement des élèves**, qui ne figure pas par ailleurs parmi les indicateurs de performance de la mission « Enseignement scolaire ». Il est sans doute permis de le regretter, la définition d'une valeur cible en la matière permettant de justifier, au-delà des seules évolutions démographiques et les déclinaisons plus fines également nécessaires, les évolutions du schéma d'emplois adopté.

## **2. Des efforts poursuivis pour optimiser l'utilisation des personnels enseignants et administratifs**

*a) De nets gains de productivité dans les services administratifs, qui ne doivent toutefois pas compromettre les relations entre les familles, les élèves et les établissements*

Dans les services administratifs, dont les emplois sont répartis entre les programmes 141, « Enseignement scolaire public du second degré » et 214, « Soutien de la politique de l'éducation nationale », le présent projet de budget prévoit l'application de la règle de remplacement d'un seul emploi pour deux départs à la retraite.

**En 2008, 2 100 départs à la retraite étant prévus, 1 000 postes ne seront donc pas renouvelés, à hauteur de 400 dans le programme « Enseignement scolaire public du second degré » (soit 200 ETPT) et de 600 dans le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (soit 300 ETPT).**

Cela correspond à une économie en année pleine de 34,6 millions d'euros, rendue possible par de forts gains de productivité dans la gestion administrative de l'éducation nationale.

Les fonctions comptables et financières seront ainsi largement modernisées, notamment grâce à l'extension de l'informatisation de la paye, à la poursuite des réorganisations liées à la mise en place prochaine du logiciel « chorus », à la simplification de la gestion financière des indemnités de jury ou à la généralisation de la dématérialisation de la gestion des examens et concours.

Le présent projet de budget prévoit également l'approfondissement des mutualisations entre les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qui peuvent prendre la forme d'agences comptables communes ou

d'achats groupés afin d'en réduire le coût et de supporter à plusieurs le poids des formalités administratives qui y sont associées.

Votre rapporteur tient toutefois à rappeler **le rôle majeur tenu par les personnels administratifs dans le contact avec les familles et les élèves**. La suppression de 400 postes dans les EPLE risque ainsi, si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion sur l'accueil et les relations avec les membres de la communauté éducative, de **fragiliser le tissu des échanges réguliers nécessaire au bon fonctionnement des établissements**.

*b) Des efforts certains pour réduire les surnombres disciplinaires et utiliser au mieux le potentiel de remplacement*

(1) La réduction des surnombres disciplinaires se poursuit

L'objectif affiché depuis 2002 de réduction des surnombres disciplinaires a trouvé au cours de l'année scolaire 2006-2007 sa première traduction concrète, **avec une nette baisse des surnombres de l'ordre de 22 %**.

Cette diminution résulte du développement des actions de mobilisation des enseignants en surnombre, qui **ont concerné en 2006-2007 84 % des professeurs en sureffectifs, contre 78 % en 2005-2006**.

Ces actions permettent notamment d'employer les enseignants en surnombre dans des disciplines connexes, lorsque la réglementation le permet, ce qui est par exemple le cas des professeurs de philosophie et de langues, qui peuvent donner un demi service en lettres, ou les enseignants de génie civil, qui peuvent intervenir en mathématiques ou en sciences physiques.

Elles offrent également la possibilité aux personnels qui le souhaitent d'enseigner dans d'autres niveaux d'enseignement, sous d'autres statuts, comme celui de professeurs des écoles ou dans d'autres types d'établissement, comme les lycées professionnels, ou bien encore de suivre une formation de reconversion afin de réduire les surnombres disciplinaires structurels.

Ces actions de mobilisation de la « ressource enseignante » peuvent enfin prendre la forme d'une meilleure utilisation des personnels en surnombre, en les affectant en priorité sur des missions académiques, en améliorant les taux de remplacement dans les disciplines excédentaires ou en employant les enseignants surnuméraires à des activités pédagogiques dans leur établissement d'affectation.

Si l'efficacité de ces politiques est désormais indiscutable, le nombre de professeurs concernés étant en baisse pour la deuxième année consécutive, **elles se heurtent toutefois à des rigidités structurelles qu'elles ne permettent pas toujours de surmonter**.

**ENSEIGNANTS EN SURNOMBRE CONSTATÉS  
EN FIN D'ANNÉE SCOLAIRE**

<b>DISCIPLINES</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>
<b>Conseillers principaux d'éducation</b>	<b>13,6</b>	<b>94,58</b>	<b>109,92</b>	<b>65,91</b>
<b>Enseignement général et technologique, dont</b>				
<i><b>Disciplines d'enseignement général</b></i>				
Philosophie	211,23	157,66	115,31	77,94
Lettres modernes	177,83	575,27	565,97	546,62
Allemand	309,46	377,48	309,13	196,43
Anglais	18,98	159,78	34,69	51,8
Arabe	56,4	69,07	76,75	64,1
Espagnol	39,02	134,32	46,02	54,57
Autres langues	168,33	183,06	200,82	175,41
Éducation physique et sportive	155,08	516,12	502,6	300,54
Autres disciplines d'enseignement général	111,48	161,21	199,19	141,95
<b>Total disciplines d'enseignement général</b>	<b>1 247,81</b>	<b>2 333,97</b>	<b>2 050,48</b>	<b>1 609,36</b>
<i><b>Disciplines d'enseignement technologique, dont</b></i>				
Génie civil	79,31	54,72	28,99	16,28
Génie mécanique construction	32,07	45,31	43,66	52,91
Génie mécanique production	74,44	101,56	135,23	138,29
Génie électrique, électronique et automatique	249,02	227,87	182,88	153,32
Electrotechnique	96,17	98,12	64,04	50,12
Informatique et télématique	37,65	36,01	39,79	35,97
Économie et gestion comptable	56,16	43,7	55,62	27,6
<i><b>Autres disciplines d'enseignement général et technologique</b></i>	100,75	92,99	108,05	104,25
<b>Total enseignement général et technologique</b>	<b>2 032,65</b>	<b>3 116,10</b>	<b>2 808,09</b>	<b>2 247,81</b>
<b>Enseignement en lycée professionnel, dont</b>				
Disciplines d'enseignement général	274,87	315,22	200,48	95,55
Disciplines professionnelles	214,54	280,96	300,3	252,72
<b>Total enseignement en lycée professionnel</b>	<b>489,41</b>	<b>596,18</b>	<b>500,78</b>	<b>348,27</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>2 535,66</b>	<b>3 806,86</b>	<b>3 418,79</b>	<b>2 662</b>

Source : Ministère de l'éducation nationale

Ces dernières tiennent avant tout à l'extrême spécialisation des disciplines de recrutement des professeurs, 327 spécialités étant offertes aux concours. Parmi elles, 174 n'ont pas été ouvertes au cours de la session 2007, ce qui signifie par voie de conséquence que des enseignants ont été recrutés en 2007 dans 153 disciplines différentes. **De ce point de vue, un effort de**



**réflexion sur l'offre de recrutement reste sans doute à faire, qui va au-delà du développement de la seule bivalence.**

Par ailleurs, la résorption des surnombres passe également par **une meilleure gestion des mouvements interacadémiques de personnels**, afin de permettre un bon ajustement d'une année scolaire à l'autre entre l'offre et la demande d'enseignement. Votre rapporteur se félicite donc des **progrès obtenus** grâce à la mise en place d'une **politique active de réduction des surnombres** et souhaite que celle-ci puisse désormais s'attacher à surmonter partiellement les **rigidités structurelles** de la « ressource enseignante ».

Votre rapporteur tient à le souligner, ces rigidités ne trouvent pas seulement leur origine dans les vœux d'affectation formulés par les personnels. Ceux-ci sont empreints d'une logique toujours compréhensible et souvent légitime d'évolution géographique et de progression salariale. Ce sont aussi les habitudes de gestion administrative qui conduisent à de faibles évolutions dans les pratiques de l'éducation nationale.

Votre rapporteur en a trouvé **un exemple particulièrement éloquent** dans les éléments d'information qui ont été portés à sa connaissance par le ministère de l'éducation nationale en réponse à ses interrogations sur les procédures d'affectation : *« les recteurs disposent d'une plus grande latitude pour valoriser de manière différenciée dans le barème académique les différents éléments relatifs à la situation administrative, individuelle, familiale ou civile du candidat. Ce paramétrage rectoral sera sans grand risque, car les services académiques sont loin d'être aventureux dans ce domaine, l'informatique est encore largement contraignante et la présence syndicale ne se dément pas du privé au local »*. On ne saurait mieux dire que les efforts de mise en place d'une gestion fine des ressources humaines dans l'éducation nationale se heurtent bien vite au poids des habitudes.

Il serait pourtant particulièrement nécessaire de développer toutes les formes de personnalisation des mouvements d'affectation, afin de garantir une meilleure adéquation entre les compétences et les souhaits particuliers des agents d'une part et les exigences des postes d'autre part, en s'efforçant de faire prévaloir avant toute chose l'intérêt du service, c'est-à-dire celui des élèves.

(2) Des progrès dans la gestion des affectations

De ce point de vue, le développement du dispositif d'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV) est prometteur. Créé en 2005, il vient remplacer l'ancien système des postes à exigences particulières (PEP), **en introduisant une innovation d'importance : l'APV fait prévaloir l'intérêt du service sur les vœux formulés par les agents, dans la mesure où ceux-ci ne permettraient pas de satisfaire les besoins jugés prioritaires**. En contrepartie de l'affectation sur un poste APV, les personnels bénéficient d'un traitement plus favorable de leur demande ultérieure de mutation, à condition d'avoir passé un certain temps sur ce même poste. La bonification accordée à ce titre est de l'ordre de 300 points, permettant ainsi à 70 % des

bénéficiaires du dispositif APV de voir leur premier vœu satisfait dans les mouvements ultérieurs, contre 38 % pour l'ensemble des enseignants ayant formulé des vœux d'affectation.

En pratique, les affectations relevant de l'APV concernent des établissements qui sont le plus souvent classés par ailleurs. Sur les 1 375 collèges et lycées ayant accueilli une promotion APV en 2007, seuls 121, soit 8,8 % ne l'étaient pas. **L'immense majorité des établissements concernés par l'APV relève donc ou bien des zones d'éducation prioritaire (ZEP), ou bien du plan de lutte contre la violence, ou bien encore des établissements dits sensibles.**

Au total, l'APV a concerné 42 379 enseignants en 2007, soit 12 % des professeurs du secondaire. 27 146 d'entre eux étaient éligibles à la bonification qui l'accompagne.

**Votre rapporteur souhaite souligner l'importance du pas symbolique qui est franchi avec le développement de l'APV :** les nécessités du service doivent, lorsque cela est réellement nécessaire, prendre le pas sur les souhaits des personnels, à la condition que ceux-ci trouvent une compensation réelle par ailleurs. Cette démarche est pleinement conforme aux exigences du service public.

**Toutefois, si le dispositif APV permet de valoriser l'exercice en établissement présentant des difficultés particulières, il n'a pas pour effet l'affectation dans les collèges et lycées qui en relèvent d'enseignants expérimentés, si ce n'est volontaires.** De fait, les professeurs récemment titularisés sont les premiers à rejoindre ces établissements, sans l'avoir souhaité le plus souvent et sans avoir reçu la formation nécessaire.

De ce point de vue, quelles qu'aient été les limites de la procédure PEP, elle consacrait en principe l'affectation sur des postes exigeants de personnels particulièrement qualifiés. Certes, en pratique, la réalité était plus contrastée. Mais avec la mise en place de l'APV, le ministère de l'éducation nationale renonce explicitement à l'objectif d'une affectation avant tout fondée sur les qualifications et les compétences requises pour exercer des postes souvent difficiles.

Votre rapporteur ne sous-estime pas les difficultés de gestion de mouvements de personnels pouvant concerner plusieurs dizaines de milliers d'agents, mais il apparaît essentiel à ses yeux de renforcer la logique d'affectation en fonction des compétences et non pas de la seule ancienneté.

Pour l'heure, seuls les postes relevant d'une procédure particulière, le mouvement spécifique académique (SPEA), sont attribués dans cet esprit d'adéquation entre les compétences particulières exigées par un poste et celles qui sont offertes par les enseignants.

Or les affectations opérées par ce biais concernent pour l'essentiel les plus valorisantes, c'est-à-dire les charges d'enseignement en sections européennes, les postes en sections de techniciens supérieurs, ou bien celles

qui requièrent des compétences très particulières, en matière d'éducation artistique notamment. Plus rares sont les emplois ainsi attribués en rapport avec les besoins de l'éducation prioritaire. C'est d'ores et déjà le cas pour les services de français langue étrangère (FLE) ou pour les enseignants « référents » dans les collèges des réseaux « ambition réussite » (RAR).

**En 2007, sur les 978 affectations rentrant dans le cadre du mouvement SPEA intra-académique, seules 168 concernaient les RAR et 57 les enseignements FLE.** Au total, c'est donc un peu plus d'un quart des affectations opérées via le SPEA qui permettaient de pourvoir au sein de l'éducation prioritaire des postes que l'on peut juger difficiles et particulièrement exigeants.

**Il serait sans doute souhaitable d'aller plus loin et de poser le principe d'une affectation sur ce type d'emploi qui fasse l'objet d'une meilleure prise en compte des profils et des compétences des enseignants concernés.**

**De même, il serait bon que le mouvement SPEA gagne en ampleur.** Pour l'heure, il ne concernait en 2007 que 1 011 agents au total, soit 3 % seulement de l'ensemble des mutés. Cette proportion reste donc très faible : votre rapporteur estime pour sa part que ces procédures spécifiques pourraient concerner un nombre plus important de postes, en étant étendues à l'ensemble des emplois auxquels des charges particulières sont associées.

Un tel développement ne saurait être envisageable sans **un accroissement corrélatif de la place tenue par le chef d'établissement dans ces procédures de recrutement particulières.** Compte tenu des exigences de certains établissements et de certaines formations, il paraît en effet naturel de **permettre aux personnels de direction de constituer des équipes éducatives réunies par un projet clair et partagé par tous.** Aux yeux de votre rapporteur, cela constitue une **voie de rénovation majeure de l'éducation prioritaire.**

(3) Vers une meilleure utilisation du potentiel de remplacement

(a) Des efforts d'optimisation du remplacement dans l'enseignement public qui n'ont pas encore porté tous leurs fruits

L'essentiel du coût du remplacement, estimé à 1 072,56 millions d'euros en 2008 dans l'enseignement public du second degré, découle de l'entretien d'un potentiel de remplacement stable dans les académies, afin de suppléer au plus vite les professeurs absents.

La prise de conscience du poids budgétaire représenté par les remplacements est récente dans l'éducation nationale. Des actions ont été engagées afin d'en rationaliser l'organisation et d'en limiter le coût.

Pour les suppléances de courte durée, l'axe majeur retenu a été celui de la réforme de la planification de la formation continue des professeurs, afin d'organiser celle-ci dans des périodes où les enseignants qui en bénéficient

n'ont pas d'heures de cours à assurer. De même, un effort significatif a été engagé afin de limiter l'emprise du temps de préparation des examens par les enseignants qui y participent, tant pour l'élaboration des sujets que pour l'organisation des épreuves.

De plus, aux termes de l'article 912-1 du code de l'éducation, introduit par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, les enseignants « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ».

#### **LE REMPLACEMENT DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PUBLIC**

Le ministère de l'éducation nationale employait en 2006-2007 **1 047 684 personnes** (services centraux et emplois directement rémunérés par les EPLE exclus). Ces effectifs sont considérables. Dès lors, et compte tenu des empêchements qui ne peuvent manquer de frapper des personnels, quels qu'ils soient, il existe un fort besoin de remplacement dans les établissements du second degré, où la spécialisation disciplinaire empêche d'organiser simplement la substitution d'un enseignant à un autre.

Pour limiter l'effet sur les élèves de ces absences, prévues ou imprévues, le remplacement peut être assuré par trois voies différentes :

- **pour les périodes de courte durée (inférieures à 15 jours)**, ce sont les professeurs employés au sein du même établissement qui ont vocation à remplacer leurs collègues absents, dans les conditions prévues par l'article L. 912-1 du code de l'éducation ;

- **lorsque l'empêchement d'un enseignant dépasse deux semaines**, il est alors prioritairement fait appel aux personnels spécialement affectés aux missions de remplacement : il s'agit des titulaires sur zone de remplacement (TZR) et des maîtres auxiliaires garantis de réemploi (MAGE) ;

- **lorsque aucun enseignant relevant de ces catégories n'est disponible**, les rectorats peuvent avoir recours à des personnels contractuels ou vacataires.

S'agissant des absences de courte durée, cette mission statutaire du corps professoral peut se traduire par l'obligation, pour tout enseignant désigné à cette fin par le chef d'établissement, d'assurer des heures de suppléance si nul autre professeur ne s'est porté volontaire pour le faire. Le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des enseignants du second degré prévoit toutefois une concertation en amont entre le chef d'établissement et les équipes pédagogiques, afin de définir un protocole organisant les suppléances de courte durée et organisant toutes les actions nécessaires pour en limiter le besoin.

**Malgré ce souci marqué d'organiser le remplacement dans les meilleures conditions, votre rapporteur ne peut que constater que la proportion d'heures non assurées dans le second degré, pour des raisons autres que la fermeture totale de l'établissement, ne diminue pas.**

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

<b>% d'heures non assurées en raison :</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2005-2006</b>
- de la fermeture totale de l'établissement	3,7	3,0	2,8
- du non-remplacement des enseignants absents pour l'organisation d'examens ou leur participation aux commissions statutaires	0,7	0,7	0,7
- du non-remplacement des enseignants absents pour formation	1,0	1,0	1,1
- du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	2,2	2,0	2,0
<b>Total du pourcentage d'heures non assurées</b>	<b>7,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>
<i>Dont % d'heures non assurées pour non remplacement des enseignants</i>	<i>3,9</i>	<i>3,7</i>	<i>3,8</i>

**En effet, si le pourcentage d'heures non assurées a baissé de 1 % en trois ans, celui des heures de cours n'ayant pu avoir lieu en raison de l'absence d'un professeur non remplacé est resté quasi inchangé (-0,1 %).**

Votre rapporteur ne laisse pas d'être intrigué par cette stabilité, alors que sur la même période, les actions engagées afin de limiter le besoin de suppléance et d'optimiser les remplacements ont été nombreuses.

Par ailleurs, il convient de rappeler le coût important représenté par l'organisation du remplacement à l'échelle d'une administration comme celle de l'éducation nationale. Celui-ci résulte pour l'essentiel des suppléances de longue durée, qui contraignent, pour ne pas priver les élèves de professeurs, de disposer d'un volant d'enseignants titulaires spécialement chargés des éventuelles suppléances.

Des efforts significatifs ont été faits pour limiter la progression de ce potentiel de remplacement, en stabilisant le nombre de TZR et en réduisant le nombre de contractuels.

### ÉVOLUTION DES MOYENS DE REMPLACEMENT DISPONIBLES

	juin-03	juin-04	juin-05	juin-06	juin-07
Potentiel de remplacement	10 414	10 705	13 019	12 424	12 219
Contractuels pour le remplacement en cours d'année et la suppléance	9 241	8 818	5 587	4 747	4 711
Moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (ETP)	19 655	19 523	18 606	17 171	16 930
Moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (%) <sup>(1)</sup>	4,58 %	4,64 %	4,52 %	4,20 %	4,16 %
Besoin de remplacement en cours d'année et de suppléance <sup>(2)</sup>	4,25 %	4,38 %	4,65 %	4,59 %	4,92 %

(1) Moyen mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance rapportés au nombre total d'enseignants devant élève.

(2) Absences de plus de 15 jours converties en ETP et rapportées au nombre total des enseignants devant élève.

Source : Ministère de l'éducation nationale

De plus, l'utilisation du potentiel de remplacement a été elle-même optimisée, les TZR et les MAGE assurant un nombre croissant d'heures de suppléance.

### TAUX DE RENDEMENT DU REMPLACEMENT

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
70,29 %	74,14 %	82,54 %	84,92 %	82,15 %

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur se félicite de ces **efforts de bonne gestion**, qui permettront d'**économiser dès 2008 une large partie des 1 700 postes** supprimés au titre de la rationalisation du remplacement et de la réduction des surnombres.

**Toutefois, votre rapporteur s'interroge également sur les raisons pour lesquelles, alors même que le potentiel de remplacement est stable et que son rendement augmente, la proportion d'heures non remplacées en raison de l'absence d'un professeur ne varie pas.**

Plus précisément, le taux de remplacement des absences de plus de 15 jours a augmenté de plus de 5 % depuis 2003. Pour les absences prévisibles de moins de 15 jours, cette proportion est passée de 25 % en 2004-2005 à 75 % en 2006-2007.

Dès lors, si le nombre d'heures devant élèves non remplacées ne diminue pas, cela ne peut avoir qu'une seule explication : le nombre d'absences des enseignants pour motif personnel imprévisible est en forte augmentation, sauf à ce qu'une autre variable, non communiquée à votre rapporteur, permette de rendre compte de cette intrigante situation.

(b) Une application maladroite, mais légitime du principe de parité en matière de remplacement

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la suppression de 340 emplois, soit 113 ETPT, au titre de la rationalisation du remplacement dans l'enseignement privé du premier et du second degré.

Cette application du principe de parité à la question des remplacements peut au premier abord sembler discutable, dès lors que l'organisation du remplacement dans l'enseignement privé n'est en rien comparable à celle pratiquée dans les établissements publics. En particulier, il n'y a pas à proprement parler de potentiel de remplacement dans le privé, puisqu'il n'existe aucun poste de maître de l'enseignement privé qui soit comparable à ceux des TZR.

Dès lors, parler de rationalisation de la suppléance dans l'enseignement privé, ce ne peut être qu'évoquer les absences de courte durée prévisibles. Celles-ci ne représentent toutefois qu'une faible partie des coûts optimisables du remplacement. La preuve en est au demeurant que les efforts de réduction de ceux-ci dans le public portent pour l'essentiel sur la meilleure utilisation des TZR.

La suppression de 340 postes dans l'enseignement privé au titre du remplacement ne peut donc résulter de la rationalisation du remplacement. Il s'agit bien plutôt d'un des **éléments constitutifs de l'application du principe de parité à l'ensemble des efforts de maîtrise des effectifs faits dans le public**. C'est en effet la **ventilation** des postes supprimés qui est discutable et non le **principe d'une suppression paritaire** dans l'enseignement privé.

En effet, le principe de parité n'a pas pour objet réel de définir la clef de répartition des progressions ou diminutions d'effectifs en fonction des besoins réels des établissements. Avec le temps, il a pris une dimension qui peut être qualifiée de « forfaitaire » : quelle que soit l'évolution relative du nombre d'élèves dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé, le principe de parité s'applique.

La meilleure preuve en est que l'évolution des emplois dans l'enseignement privé sous contrat n'a pas suivi celle des effectifs d'élèves. Entre 1993 et 2003, 2 935 postes supplémentaires sont allés aux établissements privés. Dans le même temps, compte tenu de la baisse démographique dans le secondaire, les effectifs d'élèves diminuaient de 35 416. Le privé dispose donc aujourd'hui de plus d'enseignants qu'en 1993 alors qu'il scolarise moins d'élèves.

La suppression de 340 postes au titre de la transposition des efforts effectués dans le public se justifie donc, dans la mesure où elle résulte de l'application du principe de parité à l'ensemble des suppressions de postes opérées dans le public, leur ventilation entre les différents types de gains de productivité espérés restant indicative. La **présentation** adoptée par le ministère de l'éducation nationale est donc **discutable dans la forme, mais non sur le fond**.

### **3. Un plafond d'emplois dont les variations s'expliquent également par la poursuite des transferts**

**Le plafond d'emplois pour 2008 de la mission « enseignement scolaire » s'élève, pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, à 1 005 891 ETPT, soit une baisse de 39 089 ETPT par rapport au plafond pour 2007.**

Cette baisse s'explique :

- par l'effet du schéma d'emplois pour 2008 : - 3 900 ETPT ;
- par la poursuite de la décentralisation, 27 412 ETPT étant transférés aux collectivités territoriales ;
- par l'extension en année pleine des mesures adoptées dans la loi de finances pour 2007, à hauteur de 7 890 ETPT ;
- par l'effet de diverses mesures de transferts entre programmes et de mesures techniques de gestion des corps : - 113 ETPT.

**Au total, l'évolution du plafond d'emplois entre 2007 et 2008 équivaut à une économie de 320 millions d'euros, hors mesures de transferts, et de 1 240 millions d'euros, transferts inclus.**

#### ***B. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE L'ENCADREMENT DANS LES EPLE***

Le plafond d'emplois de la mission « enseignement scolaire » ne reflète pas la réalité des personnels effectivement rémunérés par le ministère de l'éducation nationale, notamment *via* les EPLE. Aussi, pour apprécier la progression de l'encadrement effectivement offert aux élèves, il convient de prendre en compte les recrutements effectués directement par les EPLE, ainsi que les créations d'emplois qui sont opérées par conversion de postes existants.

#### **1. Une forte progression du nombre d'assistants d'éducation**

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit un renforcement de l'encadrement des élèves grâce à la création de 6 166 ETP d'assistants d'éducation, afin en particulier de permettre la mise en place de l'accompagnement éducatif en 2007 et son extension en 2008.



### LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION

Les assistants d'éducation ont été créés par la loi n°2003-400 du 30 avril 2003, afin de se substituer progressivement aux anciens maîtres d'internat – surveillants d'externat (MI-SE). Recrutés sur des contrats d'une durée maximale de 3 ans renouvelables dans la limite de 6 ans, ils sont le plus souvent étudiants et généralement boursiers.

Les assistants d'éducation peuvent occuper deux types de fonctions différentes :

- les **assistants d'éducation au sens strict du terme** exercent pour l'essentiel des missions de surveillance et d'encadrement des élèves. Ils sont rémunérés par les EPLE et ne relèvent pas du titre 2. Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2005-1194 du 22 septembre 2006, ils peuvent assurer des missions d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques. Ils sont alors dits « assistants pédagogiques ». C'est cette dernière catégorie qui participera à la mise en place de l'accompagnement éducatif après les heures de cours.

- les **auxiliaires de vie scolaire (AVS)** peuvent être chargés de l'intégration individuelle d'un à trois élèves handicapés (AVSi) ou d'un accompagnement collectif (AVS Co), notamment dans les classes ou établissements accueillant en particulier des écoliers en situation de handicap. Seuls les AVSi sont comptabilisés dans les crédits du titre 2.

Le remplacement progressif des MI-SE par les assistants d'éducation explique l'augmentation rapide de leur nombre : en 2003, on recensait 15 000 ETP d'assistants d'éducation *stricto sensu* et 5 000 ETP d'AVS ; en 2008, leur nombre s'élèvera respectivement à 50 700 et à 9 332.

Plus précisément, des assistants pédagogiques chargés de l'accompagnement éducatif dans les collèges de l'éducation prioritaire seront recrutés à hauteur de **1 000 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2008**. Au 1<sup>er</sup> septembre 2008, ce seront **5 000 nouveaux ETP** d'assistants pédagogiques qui seront créés, afin de permettre la généralisation du dispositif dans tous les collèges. Enfin, au 1<sup>er</sup> septembre 2008, **166 ETP d'AVS Co** seront recrutés afin d'assurer la mise en place de **200 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI)**, destinées à accueillir les enfants handicapés dans le secondaire.

Au total, ce sont donc 60 332 ETP d'assistants d'éducation qui assureront une large partie des missions d'encadrement des élèves. Ils se répartiront comme suit :

- 50 700 ETP d'assistances d'éducation au sens strict ;
- 9 332 ETP d'AVS, dont 7 500 AVSi et 1 832 AVS Co.

La très forte progression du nombre des auxiliaires de vie scolaire chargés de l'intégration individuelle constatée depuis 2003, qui se poursuivra en 2008, a permis en quelques années d'améliorer significativement l'accueil des écoliers handicapés dans les établissements scolaires.

**Votre rapporteur tient à le rappeler, la France était sur ce point fort en retard sur ses voisins européens. En 2002-2003, seuls 7 400 enfants ou adolescents bénéficiaient d'un accompagnement individuel. En juin 2007, ils étaient 28 120. C'est donc un effort considérable qui a été fait en ce sens, grâce à la mobilisation des pouvoirs publics et des personnels des établissements.**

Toutefois la hausse considérable des moyens consacrés à l'accueil des enfants handicapés ne permet pas toujours de suivre le rythme des nouvelles scolarisations. La loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 ainsi que la politique volontariste menée par les gouvernements successifs depuis quelques années ont suscité de très fortes attentes des familles. En 2006-2007, ce sont ainsi 24 000 enfants en situation de handicap qui ont été scolarisés pour la première fois.

Aux yeux de votre rapporteur, il importe que **des moyens suffisants soient mis à disposition des écoles** pour répondre aux besoins des familles. Un constat s'impose néanmoins également : quels que soient les crédits dont elle dispose, **l'éducation nationale aura toujours besoin de l'engagement des familles à ses côtés** afin d'accueillir les enfants dans les meilleures conditions possibles.

## **2. Un accompagnement des enfants handicapés renforcé grâce au renouvellement systématique de certains emplois de vie scolaire**

**Votre rapporteur se réjouit également de la décision prise à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008 de ne supprimer aucun des emplois de vie scolaire (EVS) chargés de l'accompagnement des enfants handicapés.**

En effet, les EVS assurent des fonctions qui se rapprochent parfois de celles exercées par les assistants d'éducation, mais qu'ils exercent sous un statut plus précaire. La création des EVS répondait en effet à un souci d'insertion professionnelle, ces postes étant ouverts soit à des personnes sans emploi, alors recrutées par voie de contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), soit aux bénéficiaires des *minima sociaux via* des contrats d'avenir (CAV).

La principale caractéristique de ces contrats aidés, outre leur cofinancement par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, est leur durée, qui ne peut être inférieure à six mois, et qui ne peut dépasser trois ans pour les CAV et 24 mois pour les CAE. La situation des assistants d'éducation est bien différente, puisque leurs contrats peuvent aller jusqu'à 3 ans renouvelables dans la limite de six ans.

La **différence de statut** entre les assistants d'éducation et les EVS explique la volonté affichée par le ministère de l'éducation nationale de préférer le recrutement d'assistants d'éducation, dont les contrats sont plus stables, à celui des EVS.

Toutefois, et afin de tenir compte de manière fine des besoins d'encadrement, **tous les postes d'EVS chargés soit de l'accompagnement d'élèves handicapés, soit de l'assistance administrative aux directeurs d'écoles seront maintenus.** Quant aux EVS exerçant d'autres missions, ils seront renouvelés **à hauteur d'un poste sur deux.**

En juin 2007, l'on dénombrait 40 579 contrats aidés dans les établissements scolaires, dont 19 709 CAV et 4 617 CAE chargés d'accompagner les enfants handicapés et d'assister les directeurs d'écoles, et 16 253 CAE affectés à d'autres fonctions, qui vont de la documentation à l'encadrement d'activités culturelles, artistiques et sportives, en passant par des tâches administratives.

Au 31 décembre 2008, il devrait donc rester 30 000 EVS dans les écoles, collèges et lycées.

Par ailleurs, si votre rapporteur se réjouit **de l'augmentation de 1 million d'euros des crédits consacrés à la formation des AVS accompagnant les élèves en situation de handicap**, il regrette qu'un **effort similaire ne soit pas fait en direction des EVS** lorsque ceux-ci assurent des missions proches de celles des AVS.

### **3. Malgré des engagements budgétaires indiscutables, de sérieuses difficultés de recrutement des infirmières et des médecins scolaires**

*a) Malgré les ouvertures de postes, l'objectif de recrutement de 1 500 infirmières scolaires en cinq ans pourrait ne pas être tenu*

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 prévoyait le recrutement de 1500 infirmières scolaires en 5 ans, afin que chaque établissement dispose en 2010 des personnels nécessaires pour assurer les nouvelles missions d'éducation à la santé et à la nutrition qui leur sont confiées.

Pour la troisième année consécutive, 500 emplois d'infirmières seront donc ouverts en 2008, par reconversion d'autant de postes de MI-SE.

**Mais ces postes, bien que systématiquement financés depuis trois ans, ne sont pas pourvus, faute de candidats en nombre suffisant aux concours.** M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a ainsi précisé devant votre commission que le taux de rendement de la session 2005 avait été de 65 %.

Dès lors, les effectifs d'infirmières scolaires ne progressent que très faiblement : à la fin de l'année 2006-2007, on ne comptait que 177 agents de plus qu'en 2004.

#### **LES EFFECTIFS D'INFIRMIÈRES SCOLAIRES**

	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Effectif total d'infirmières dans les académies	<b>6 220</b>	<b>6 157</b>	<b>6 397</b>

Source : Ministère de l'éducation nationale

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'un nombre significatif d'infirmières partira à la retraite dans les années à venir, ce qui fait peser des

doutes sérieux sur la possibilité non seulement de respecter l'objectif fixé par la loi d'orientation et programme sur l'avenir de l'école, mais même de maintenir à terme le nombre global de personnels infirmiers dans l'éducation nationale.

Votre rapporteur souhaite en conséquence qu'une réflexion s'engage **sur les modalités de recrutement des personnels infirmiers en milieu scolaire, afin de remédier à la faible attractivité de la profession.** Celle-ci découle d'une **rémunération nettement plus faible** que celle qu'offre l'exercice libéral ainsi que **des incertitudes qui accompagnent les concours**, notamment en matière d'affectation.

Une piste parmi d'autres pourrait donc être de ne pas se limiter au recrutement de personnels titulaires, mais de développer les partenariats et toutes les formes de service à temps partiel avec les infirmières du secteur libéral ou même celles des hôpitaux. Cela supposerait toutefois de concevoir des contrats et des modes de rémunération adaptés et attractifs.

*b) Un recrutement de médecins de l'éducation nationale qui reste toujours insuffisant*

Le recrutement des médecins de l'éducation nationale pose des problèmes similaires. Le taux de couverture des postes offerts aux concours est ainsi particulièrement variable d'une session à l'autre : en 2004 et en 2006, le rendement est maximal, mais en 2005 il n'était que de 80,9 % et de 87,3 % en 2003.

Une réforme du recrutement des médecins scolaires est donc intervenue en 2006, avec la parution du décret n° 2006-743 du 27 juin 2006, qui a substitué aux trois voies d'accès existant jusqu'ici un concours unique, ouvert à l'ensemble des médecins disposant d'un des titres requis pour exercer la médecine en France. A titre transitoire, les sessions 2006 à 2008 donneront lieu à deux concours, afin de permettre aux médecins agents non titulaires de bénéficier d'un recrutement particulier.

A moyen terme toutefois, il n'est pas certain que la réforme opérée suffise à permettre la couverture de l'ensemble des besoins de la médecine scolaire. L'exercice libéral paraît en effet souvent plus attractif que ne l'est une carrière de médecin de l'éducation nationale.

**Ce constat conforte votre rapporteur dans sa conviction, partagée par le Sénat à l'occasion de l'examen de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qu'il eût été sans doute plus judicieux de transférer aux collectivités territoriales le soin de gérer les personnels médico-sociaux de l'éducation nationale.**

En tout état de cause, votre rapporteur partage le sentiment exprimé par le ministre de l'éducation lors de son audition devant la commission : les besoins de la médecine scolaire imposent sans doute de **développer les formes de coopération**, par voie contractuelle, avec la médecine de ville.

### **C. UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT AU SERVICE DU POUVOIR D'ACHAT DES PERSONNELS**

#### **1. Un constat largement partagé : le pouvoir d'achat des enseignants baisse, au regard notamment de l'évolution de leurs conditions de travail**

**Le présent projet de budget traduit un choix politique d'une indiscutable force : faire de l'optimisation de la gestion un outil au service du pouvoir d'achat des personnels.**

Le constat d'une dévalorisation latente du métier d'enseignant est largement partagé par l'ensemble des organisations représentatives des professeurs. Il se nourrit notamment du sentiment d'une baisse significative du pouvoir d'achat des enseignants, qui serait en recul alors même que les sujétions du métier iraient croissantes.

##### *a) Des carrières dont la valeur semble avoir stagné ou régressé selon les corps*

Une étude menée par trois économistes, Mmes Btissam Bouzidi, Touria Jaaidane et M. Robert Gary-Bobo, publiée en septembre 2006, avant d'être révisée en janvier et mars 2007, montre que la réalité est plus contrastée. Si la valeur des carrières des agrégés du secondaire et des professeurs des universités a baissé d'environ 20 % en 25 ans, de 1981 à 2004, la baisse similaire connue par les professeurs certifiés a été en partie compensée par la mise en place d'une échelle hors classe à partir de 1990. Enfin, la situation des instituteurs est restée stable, grâce à l'intégration progressive dans le corps des professeurs des écoles.

Cette stagnation du pouvoir d'achat mesuré sur l'ensemble de la carrière, voire cette régression pour les agrégés et les professeurs du supérieur, trouve son origine dans l'érosion de la valeur réelle du point d'indice dans la fonction publique qui a reculé de 15 % sur la même période. Comme le soulignent les auteurs de l'étude, cette baisse des rémunérations réelles à un échelon donné n'a été que partiellement compensée par les mesures d'accélération des carrières, comme l'élargissement de l'accès à la hors classe, voire sa création pour le corps des certifiés.

**Le sentiment de baisse du niveau réel des traitements des enseignants n'est donc que partiellement confirmé par les travaux scientifiques menés à ce sujet. Toutefois, cette impression s'explique sans doute largement par l'évolution des conditions de travail sur la même période, qui contribue indiscutablement à modifier la perception du niveau des rémunérations.**

Bien qu'il ne puisse être directement confirmé par le recours à des outils statistiques fiables, votre rapporteur estime ce sentiment très largement partagé et les auditions qu'il a menées le confortent dans cette conviction.

#### LA PERCEPTION DÉGRADÉE DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

Le Syndicat national des enseignements du second degré (SNES) a adressé le 13 octobre 2007 un questionnaire à tous ses adhérents, afin de recueillir leur sentiment sur le métier de professeur et son évolution.

La deuxième question de ce questionnaire, qui repose pour une large part sur le principe des choix multiples, interroge les enseignants sur les qualificatifs qui leur « *paraissent les plus adaptés au métier* ».

Trois réponses au maximum pouvaient être cochées par les professeurs :

- *Difficile*
- *Passionnant*
- *Enrichissant*
- *Fatigant*
- *Dévalorisé*
- *Manque de moyens*
- *Interventions hiérarchiques excessives*
- *Ne se prononce pas*

**Un constat s'impose : un enseignant qui aurait voulu exprimer un sentiment plutôt positif ne disposait que de deux qualificatifs pour cela, alors même que cinq appréciations négatives différentes étaient proposées.**

Au-delà de ce déséquilibre, qui constitue un indéniable biais, cet exemple témoigne de la perception extrêmement dégradée du métier qui règne dans les établissements scolaires.

Au demeurant, la démocratisation de l'enseignement secondaire a eu des conséquences indiscutables sur le fonctionnement des établissements scolaires et sur les pratiques pédagogiques des enseignants. Le travail en équipe, qui suppose une concertation régulière en dehors du temps de cours, a ainsi connu un essor significatif.

Ces transformations contribuent sans doute largement à nourrir le sentiment de profonde évolution du métier d'enseignant, qui ne s'est pas reflétée dans les rémunérations qui y sont associées.

*b) La baisse du nombre d'heures supplémentaires proposées n'a pas permis de compenser la relative stabilité de la valeur réelle des traitements*

La stagnation des traitements des professeurs a été d'autant plus sensible que le volume des heures supplémentaires proposées a diminué de manière significative au cours des dernières années. **Selon les chiffres communiqués par le ministère, la part des heures supplémentaires rapportée à l'ensemble du potentiel d'enseignement est ainsi passée de 8,1 % à 6,8 % en 2006.**

Or c'est précisément le recours aux heures supplémentaires qui a traditionnellement permis aux enseignants, et en particulier aux plus jeunes d'entre eux, d'augmenter leurs revenus lorsque ceux-ci leur paraissaient insuffisants.

Ce point est d'autant plus essentiel que les études précitées étudient l'évolution de la valeur des traitements, qui ne représentent pourtant qu'une part des rémunérations perçues par les personnels enseignants. **Pour identifier pleinement les sources de la baisse de pouvoir d'achat perçue par les professeurs, il faudrait donc s'intéresser également à tous les revenus accessoires qui s'y ajoutent.** Des études complètes et approfondies sur ce sujet demeurent donc à réaliser.

## **2. Le recours aux heures supplémentaires, principal outil de soutien du pouvoir d'achat des enseignants**

### *a) Une très forte croissance du nombre d'heures supplémentaires proposées*

Le présent projet de budget prévoit une forte augmentation du nombre d'heures supplémentaires proposées aux enseignants. En particulier, la suppression de 3 500 emplois dans le second degré public et de 700 emplois dans le privé sous contrat se traduira par la création de 75 600 heures supplémentaires années (HSA), soit 34,95 millions euros (27,89 millions dans le public et 7,06 millions dans le privé). Ce choix de convertir des emplois en heures supplémentaires illustre la volonté affichée par le ministère de l'éducation nationale d'accroître la rémunération des enseignants volontaires plutôt que de créer des postes.

De plus, la mise en place de l'accompagnement éducatif dans les collèges de l'éducation prioritaire à compter de la rentrée des vacances de Toussaint en 2007 et sa généralisation à l'ensemble des collèges en septembre 2008 sera rendue possible grâce à l'ouverture de 1,2 million d'heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont inscrites, à hauteur de 37,3 millions d'euros, sur le programme « Vie de l'élève » et de 6 millions sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degré ».

Enfin, l'abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007, qui opérait une substantielle réforme des décharges, se traduit par un besoin supplémentaire de 50 000 heures d'enseignements, qui seront assurées non pas par la création d'emplois, mais par l'ouverture d'une dotation équivalente de HSA, à hauteur de 67,5 millions d'euros.

**Au total, ce sont donc 145,75 millions d'euros qui seront consacrés en 2008 à la création de nouvelles heures supplémentaires, permettant ainsi aux enseignants qui le souhaitent d'accroître de manière significative leur rémunération.**

Le coût global des heures supplémentaires dans les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale s'élevant en 2008 à 1 115 millions d'euros, **les heures nouvellement proposées représentent par conséquent 13,07 % de l'ensemble.**

#### **HEURES SUPPLÉMENTAIRES ANNÉES ET HEURES SUPPLÉMENTAIRES EFFECTIVES**

Les heures supplémentaires effectuées par les enseignants peuvent appartenir à deux catégories : les heures supplémentaires années (HSA) et les heures supplémentaires effectives (HSE).

**Les heures supplémentaires années** rémunèrent une augmentation du temps de travail hebdomadaire de l'enseignant, qui assure ainsi chaque semaine une ou plusieurs heures de plus que ne le prévoient ses obligations de service. Elles sont donc rémunérées sur une base annuelle, à hauteur de 36/52<sup>e</sup>, l'année scolaire ne durant que 36 semaines.

**Une seule HSA représente donc 36 heures supplémentaires dans une année scolaire.** En juillet 2007, un professeur certifié de classe normale qui assurait une seule HSA au-delà de son service normal de 18 heures était rémunéré à ce titre 1264,44 euros pour une année.

**Les heures supplémentaires effectives** sont les heures assurées par les enseignants au-delà de leurs obligations statutaires, sans que ce service supplémentaire ne revête un caractère régulier.

**Dès lors, les HSE sont décomptées en fonction des heures de cours effectivement données et une HSE équivaut à une seule heure d'activité réelle.** Pour un professeur certifié de classe normale qui assure à l'occasion une seule HSE, ce temps de travail supplémentaire est rémunéré 33,66 € en juillet 2007. Lorsque cette heure est consacrée au remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée, ce taux est majoré de 9 % et porté à 36,59 €.

Ce différentiel de mode de calcul conduit à devoir comparer le coût de 36 HSE avec celui de 1 HSA afin d'en évaluer le caractère inégalement rémunérateur.

C'est donc un nombre considérable d'heures supplémentaires qu'il est proposé aux enseignants d'assurer. Les interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur ont exprimé leur scepticisme à ce sujet, estimant que les professeurs volontaires ne seraient pas suffisamment nombreux.

**Il est vrai que l'exécution de la loi de finances pour 2006 peut faire naître quelques interrogations à ce sujet. Celle-ci prévoyait d'ouvrir 925 millions d'euros d'heures supplémentaires dans le second degré public, qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de 787 millions d'euros, soit une sous-consommation de 138 millions d'euros, représentant 14,9 % de l'enveloppe initiale.**

**Bien qu'il ait interrogé à plusieurs reprises le ministère de l'éducation nationale sur ce point, votre rapporteur n'a pu obtenir à ce jour aucune explication précise à ce sujet, la fongibilité des crédits étant systématiquement mise en avant.**



Cependant, le ministre a eu l'occasion d'exprimer sa confiance au sujet de la pleine utilisation des crédits demandés au titre des heures supplémentaires, celles-ci devenant beaucoup plus attractives avec l'application à la fonction publique, et notamment aux enseignants, des dispositifs créés par la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007.

*b) Des heures supplémentaires qui bénéficieront des dispositifs incitatifs fiscaux et sociaux*

La parution du décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a permis **l'extension aux heures supplémentaires effectuées par les enseignants du dispositif incitatif prévu par la loi précitée.**

Celui-ci est double : les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires effectuées **à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007** seront exonérées d'une part d'impôt sur le revenu et, d'autre part, des charges sociales pesant sur elles, soit 13,76 %.

S'agissant des personnels enseignants, le décret du 4 octobre 2007 précité vise les deux textes de référence en la matière (décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 pour les enseignants du second degré ; décret n° 66-787 du 14 octobre 1966 pour les enseignants du premier degré).

Toutefois, les alinéas 2, 4 et 6 du décret du 4 octobre 2007 apportent **deux restrictions** au champ d'application de ces exonérations :

- pour les personnels enseignants du second degré, les heures supplémentaires **effectuées dans le cadre de leur activité principale** seront seules concernées. Cela signifie par exemple que les heures supplémentaires assurées dans des formations de type apprentissage par des professeurs des EPLE du second degré ne relèveront pas du champ du dispositif ;

- pour les personnels enseignants du premier degré, ce sont les seules heures supplémentaires **consacrées à des activités de soutien** qui bénéficieront de cette mesure.

Par ailleurs, elle concernera tous les types d'heures supplémentaires, qu'elles soient annualisées (HSA) ou effectives (HSE). **Au total, 80 à 90 % des heures supplémentaires effectuées par les personnels enseignants pourraient donc être concernés, ce qui représenterait un coût de 140 millions d'euros pour les exonérations fiscales et de 130 millions d'euros pour les charges sociales et patronales.**

Lors de son audition par votre commission, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a estimé qu'un professeur certifié qui assurerait deux heures de plus que ne l'exige son service **verrait sa rémunération annuelle s'accroître de 600 euros** par le jeu de ces exonérations, ces deux heures étant désormais payées 2 600 euros par an au

lieu de 2 000 euros jusqu'ici. **Les heures supplémentaires seront donc beaucoup plus attractives.** Dans ces conditions, votre rapporteur estime **qu'il n'y a pas lieu d'avoir d'inquiétude sur la consommation des heures supplémentaires ouvertes en 2008.**

En particulier, il convient de rappeler que ces dernières ont traditionnellement permis aux jeunes professeurs de compléter de manière significative leurs revenus et qu'à ce titre, il y a toujours eu une forte demande au sein du corps enseignant. De plus, le recours aux heures supplémentaires permet d'accroître le temps de travail et donc les revenus des agents **sur la base du volontariat.** Les obligations de service restent donc inchangées, à cette nuance près que les enseignants peuvent être tenus, en vertu des dispositions du décret n° 99-880 du 13 octobre 1999, d'effectuer une HSA dans l'intérêt du service.

Toutefois, **ces exonérations fiscales et sociales ne bénéficieront pour l'essentiel qu'aux seuls enseignants.** Les personnels ingénieurs, administratifs, ouvriers, techniques et de santé, dits IATOS, ne sont dans leur imminente majorité pas concernés par les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, également visées par le décret du 4 octobre 2007, mais relevant du système de la compensation. Comme le précise la circulaire du 16 novembre 2007, adressée aux recteurs et coordonnateurs académiques paye, seuls les heures supplémentaires effectivement accomplies par les conducteurs automobiles et les chefs de garage se verront appliquer ces exonérations.

Enfin, les heures supplémentaires de surveillance qu'effectueraient les maîtres d'internats et les surveillants d'externat (MI-SE), dans la mesure où il s'agit là des missions qu'ils assurent à titre principal, seront éligibles à ces dispositifs. Toutefois, le corps des MI-SE étant en voie d'extinction, cela ne concernera qu'un nombre limité de personnels.

### **3. D'importantes mesures catégorielles permettent également de soutenir le pouvoir d'achat de l'ensemble des personnels**

Le présent projet de budget prévoit également de consacrer **150,4 millions d'euros aux mesures catégorielles**, dont 77,8 millions d'euros permettent de couvrir l'effet en année pleine des dispositions prévues en loi de finances initiale pour 2007.

S'agissant des personnels enseignants, l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles se poursuivra en 2008 et devrait s'achever en 2009.

Un effort particulier sera également fait en faveur des personnels de direction. A l'issue de discussions associant leurs représentants et le ministre de l'éducation nationale, le relevé de conclusions du 24 janvier 2007 prévoyait en effet des mesures de revalorisation de carrière, notamment en ouvrant plus largement l'accès à la hors classe et en élargissant le bénéfice de l'indemnité

de responsabilité de direction aux proviseurs et principaux adjoints. **Ces mesures représentent au total 1,58 million d'euros, dont 0,68 million d'euros en tiers d'année.**

Quant aux personnels d'encadrement, ils feront également l'objet de mesures particulières. Les conseillers d'administration scolaire et universitaire (CASU) verront leurs emplois de débouché élargis et l'indice terminal des secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire (SGASU) sera revalorisé, pour un coût total de 1 million d'euros.

Enfin, le plan de requalification de la filière laboratoire sera poursuivi en 2008, à hauteur de 1,4 million d'euros. De même, la réduction des écarts indemnitaires entre les personnels non enseignants de l'éducation nationale et ceux des autres ministères connaîtra une nouvelle étape, avec 8 millions d'euros consacrés à cette fin en 2008, portant ainsi à 137 millions d'euros la somme totale destinée au financement de cette revalorisation des régimes indemnitaires.

## **II. LE BUDGET POUR 2008, TRADUCTION DE DEUX PRIORITÉS MAJEURES : REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT ET OFFRIR UN ENSEIGNEMENT ET UN ACCOMPAGNEMENT AU PLUS PRÈS DES BESOINS DES ÉLÈVES**

### ***A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA REVALORISATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT***

Au-delà des mesures détaillées qui seront prises en faveur des personnels, et notamment des enseignants, le ministère de l'éducation nationale a engagé une réflexion approfondie sur l'évolution du métier d'enseignant, dans l'optique de sa réhabilitation.

En effet, si l'ouverture de nouvelles heures supplémentaires permettra d'augmenter le pouvoir d'achat des professeurs qui souhaiteront les assurer, elle ne permettra pas la revalorisation de la carrière des enseignants dans son ensemble. La valeur réelle de celle-ci, votre rapporteur l'a déjà souligné, a stagné pour l'ensemble des corps de professeurs, conduisant à la naissance d'un sentiment latent de dégradation de leurs conditions de vie et de travail.

**C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la constitution de la commission sur l'évolution du métier d'enseignant, présidée par M. Marcel Pochard.** Celle-ci a reçu un mandat particulièrement large, et s'intéressera non seulement aux professeurs de l'enseignement public, mais aussi à ceux des établissements privés, en particulier agricoles.

De plus, cette commission est chargée d'étudier la « condition enseignante » dans son ensemble, afin de déterminer les évolutions à apporter aux carrières, aux missions et aux obligations de service pour rendre à nouveau pleinement attractif le métier de professeur.

Les conclusions de ses travaux prendront deux formes : un « livre vert », rendu public au cours du mois de décembre, qui esquissera des pistes de réforme qui feront l'objet d'une large concertation. A l'issue de celle-ci, la rédaction d'un « livre blanc » permettra de formaliser des propositions plus précises au cours des premiers mois de l'année 2008, lesquelles seront à leur tour soumises à un dialogue approfondi.

Ce choix d'une conclusion des travaux en deux temps permettra, votre rapporteur en est convaincu, de ne pas craindre de proposer des réformes profondes dans le « livre vert », et de ne les transcrire dans un « livre blanc » qu'une fois qu'elles auront fait l'objet d'un large accord. C'est donc une méthode ambitieuse qui a été choisie pour cette commission dont, votre rapporteur a pu le constater à plusieurs reprises, les enseignants attendent beaucoup.

Reste une incertitude au sujet de l'articulation des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard et de ceux des auditeurs de la

révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007 et dont les premières conclusions devraient être connues au début de l'année 2008. **Votre rapporteur souhaite que ces deux séries de travaux menés en parallèle soient coordonnées**, afin d'aboutir à des pistes de réforme sinon communes, du moins compatibles entre elles.

### **1. Un effort d'anticipation des conséquences éventuelles des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard**

*a) Une provision de 41 millions d'euros a été constituée afin d'engager la revalorisation du métier d'enseignant*

Afin d'anticiper le coût des mesures de revalorisation du métier d'enseignant préconisées par la commission précitée, le présent projet de budget constitue **une provision de 41 millions d'euros**, ventilée entre les programmes « Enseignement scolaire public du second degré » et « Enseignement privé du premier et du second degré », **à hauteur respectivement de 34 et de 7 millions d'euros**. Par ailleurs, la répartition des crédits provisionnés entre les programmes n'est qu'indicative, puisque la revalorisation projetée ne concernerait pas seulement les personnels enseignants du second degré public, mais aussi ceux du premier degré. La concentration de la provision sur le seul programme n° 141 est donc purement technique et n'a pas pour objet d'exclure les professeurs des écoles du bénéfice des réformes envisagées.

Les premières mesures devant s'appliquer à compter de la rentrée 2008, cette somme de 41 millions d'euros correspond à **un effet en tiers d'année**, dont le coût en année pleine s'élèverait à 123 millions d'euros.

*b) Une provision dont le montant reste relativement faible*

Sans doute ne s'agit-il là que d'une provision, dont le montant est en lui-même purement indicatif. Cependant, compte tenu des effectifs de personnels concernés, cette dernière apparaît relativement modeste. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'on dénombrait en effet 982 678 enseignants dans l'enseignement public et privé sous contrat. **Les crédits provisionnés représentent donc une somme de 41,72 euros par professeur en tiers d'année, soit 125,17 euros par an.**

**ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES PROFESSEURS  
DURANT L'ENSEMBLE DE LEUR CARRIÈRE**

Situation	Salaire mensuel net	
	minimum	maximum
Professeur des écoles, professeur certifié et professeur de lycée professionnel, conseiller d'orientation-psychologue, conseiller principal d'éducation		
Stagiaire	1 300 €	1 300 €
Après 2 ans de carrière	1 550 €	1 550 €
Après 10 ans de carrière	1 740 €	1 845 €
Après 20 ans de carrière	2 282 €	2 454 €
Après 30 ans de carrière	2 454 €	2 921 €
Agrégés		
Stagiaire	1 412 €	1 412 €
Après 2 ans de carrière	1 931 €	1 931 €
Après 10 ans de carrière	2 211 €	2 368 €
Après 20 ans de carrière	2 921 €	3 063 €
Après 30 ans de carrière	3 063 €	3 594 €

*Source : Ministère de l'éducation nationale*

Votre rapporteur tient donc à saluer le souci de respecter l'autorisation parlementaire que manifeste le Gouvernement en proposant une telle provision. **Il s'interroge toutefois sur la portée des mesures qu'elles permettront de financer**, qui ne paraissent pas permettre en l'état une revalorisation significative des carrières des professeurs dans leur ensemble.

Si cette somme s'appliquait aux seuls jeunes enseignants, elle permettrait toutefois de faciliter leurs premières années d'exercice professionnel, souvent difficiles. Aux yeux de votre rapporteur, ce serait là une mesure particulièrement bienvenue.

Sans doute serait-il également nécessaire de revoir l'ensemble de la progression des salaires des enseignants tout au long de leur carrière. Pour l'heure en effet, **le traitement d'un professeur certifié dont l'ancienneté dépasse trente ans n'atteint pas les 3 000 euros**. Dans le cadre de la réhabilitation envisagée par le Gouvernement, il pourrait donc être judicieux de revaloriser également la fin de carrière des enseignants, à charge toutefois de surmonter les **obstacles budgétaires** qu'une telle mesure comporte.

## **2. Une réforme qui appelle la définition d'orientations stables et constantes, afin de poursuivre les avancées récentes**

Au-delà de la seule question des rémunérations, votre rapporteur souhaite rappeler que **les travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard ont été précédés par les réformes importantes engagées au cours de la précédente législature**, et qui mériteraient d'être poursuivies avec plus d'ardeur encore.

En effet, certains dispositifs tardent encore à trouver une pleine effectivité, alors même qu'ils dessinent des orientations d'avenir, susceptibles de répondre au malaise enseignant constaté tant par le Gouvernement que par leurs organisations représentatives.

De ce point de vue, votre rapporteur ne saurait trop insister sur **la nécessaire continuité qui doit présider aux politiques publiques**, particulièrement en matière d'éducation. Leur ampleur interdit en effet que les réformes puissent se succéder à un rythme soutenu, sauf à perdre ainsi une large partie de leur efficacité et à voir leur portée singulièrement réduite.

### *a) La question des décharges reste posée*

A cet égard, l'exemple du décret n° 2007-187 du 12 février 2007, qui réformait en profondeur le système des décharges horaires dont bénéficient certains enseignants au titre de sujétions variées, est particulièrement frappant.

**En effet, la réforme des décharges apparaissait nécessaire**, dès lors que certaines d'entre elles étaient devenues sans objet, que d'autres avaient un fondement juridique incertain et qu'enfin de nouvelles décharges pour certains personnels auraient pu être justifiées.

Le ministère de l'éducation nationale avait donc opéré une première clarification des règles en la matière, par la voie du décret précité. Toutefois, cette première étape s'est révélée insuffisante, puisqu'elle aboutissait à augmenter le temps de service effectif des enseignants, sans assortir cette progression des mesures transitoires nécessaires et d'une rénovation significative de l'ensemble des décharges.

**Dans ces conditions, la réforme a été mal comprise.** Dans un souci d'apaisement, M. Xavier Darcos a choisi, peu après son arrivée au ministère, d'abroger le décret n° 2007-187 du 12 février 2007. Ce fut chose faite par le décret n° 2007-1295 du 31 août 2007, qui a rétabli dans leur rédaction antérieure les décrets n° 50-581, n° 50-582 et n° 50-583 du 25 mai 1950, qui définissent les obligations de service des enseignants.

**Votre rapporteur approuve ce choix.** La question des décharges ne peut en effet être séparée de celle du temps de travail des professeurs dans son ensemble et doit en conséquence être intégrée à une réflexion globale sur ce sujet, qui fera sans doute partie des thèmes examinés par la commission sur l'évolution du métier d'enseignant.

Cela est d'autant plus nécessaire que les décharges horaires représentaient en 2007 un nombre significatif d'heures devant élèves qui ne sont pas assurées. Si l'on additionne en effet **les aménagements statutaires**, comme les heures de première chaire, de laboratoire, de cabinet ou de bureau commercial, à **ceux qui ne sont pas prévus par les statuts**, à l'instar des décharges pour aide aux élèves, pour coordination, innovation et documentation pédagogique, **ce sont plus de 338 068 heures qui auront été déduites du temps de service normalement dû par les enseignants.**

Votre rapporteur se félicite en tout état de cause de la baisse significative du volume des décharges, puisque **en trois ans, celui-ci a diminué de 38 297 heures.** Il serait bon que cette décrue puisse se poursuivre à l'occasion de la réforme à venir, à la condition que cela s'accompagne d'une revalorisation significative des rémunérations qui y sont associées. Comme l'a fait remarquer à plusieurs reprises M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, la réforme des décharges opérée en février 2007 avait en effet ceci d'insatisfaisant **qu'elle conduisait les enseignants à travailler plus pour gagner autant**, ce qui allait à l'évidence à l'encontre des engagements pris par le Président de la République.

*b) Poursuivre le développement de la bivalence*

(1) Les mentions complémentaires ne seront pas organisées en 2008

L'abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007 qui procédait à la suppression de certains aménagements des obligations de service n'est pas allée sans « dommages collatéraux ». En effet, le même décret donnait une base réglementaire aux « mentions complémentaires » ouvertes aux candidats des concours de recrutement de professeurs dans certaines disciplines et permettait ainsi le développement de la bivalence chez les jeunes enseignants.

Pour obtenir une telle mention, les candidats aux concours concernés devaient passer une épreuve supplémentaire, écrite ou orale. Au vu de leurs résultats, le jury pouvait alors les déclarer admis non seulement au concours dans leur spécialité principale, mais aussi à la mention complémentaire. Les doubles lauréats pouvaient ainsi enseigner les deux disciplines et se voyaient offrir des perspectives de carrière plus ouvertes que leurs collègues monovalents. En effet, le champ des postes auxquels ils pouvaient ainsi prétendre s'en trouvait largement étendu.

Faute de base légale après l'abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007, les concours de recrutement de la session 2008 ne comporteront aucune épreuve complémentaire. **Votre rapporteur regrette cette situation**, qui prive non seulement les candidats qui s'étaient préparés dans deux disciplines de la possibilité de tirer le plein bénéfice de leur travail, mais qui **freine ainsi très fortement le développement de la bivalence.**



- (2) Les résultats obtenus aux mentions complémentaires doivent conduire à une rénovation du dispositif enfin d'encourager la bivalence

Ce constat doit toutefois être nuancé. En effet, si les mentions complémentaires ont rencontré un réel succès en 2006 et 2007, le nombre de candidats admis à la fois à leur concours d'origine et à ces mentions a été extrêmement faible : 33 en 2006 et 21 en 2007.

#### NOMBRE DE CANDIDATS ET D'ADMIS AUX MENTIONS COMPLÉMENTAIRES

	2006	2007
Candidats inscrits à une mention complémentaire	7 528	8 636
Candidats inscrits à une mention complémentaire reçus dans leur concours d'origine	491	588
Candidats inscrits à une mention complémentaire, reçus et dans leur concours d'origine et dans leur mention	33	21

Sans doute faut-il y voir d'abord l'effet de formations supérieures qui elles-mêmes ne sont pas bivalentes : en effet, si de nombreux candidats à une mention complémentaire sont reçus dans leur concours d'origine, seule une faible proportion d'entre eux obtient également cette mention. Des étudiants de valeur sont donc à l'évidence insuffisamment préparés à leur discipline supplémentaire. **Votre rapporteur forme par conséquent le vœu qu'une réflexion puisse s'engager sur ce point**, afin de rétablir au plus vite les mentions complémentaires en offrant au surplus aux étudiants qui les présentent l'appui nécessaire pour passer ces épreuves dans de bonnes conditions.

Par ailleurs, **votre rapporteur s'interroge sur la baisse du nombre de reçus à ces mentions en 2007**, alors même que les candidats étaient plus nombreux non seulement à les présenter, mais aussi à réussir dans leur concours d'origine. Dans ces conditions, il est loisible de penser que les jurys de ces mentions ont fait preuve d'une prudence extrême, si ce n'est excessive, dans leurs décisions. Bien que votre rapporteur regrette les conséquences d'une telle attitude, il comprend également les raisons de cette circonspection : une seule épreuve ne permet peut-être pas d'apprécier pleinement la capacité d'un candidat à enseigner une matière.

Votre rapporteur formule la proposition **d'organiser deux épreuves, l'une écrite et l'autre orale, dans la discipline concernée par la mention**. Il n'en résulterait qu'un faible surcroît de travail pour les candidats, alors même que les jurys y trouveraient sans doute l'occasion de conforter leurs décisions et d'accorder plus largement des mentions complémentaires.

En tout état de cause, votre rapporteur souhaite un rétablissement rapide de ce dispositif, tout en espérant que le ministère de l'éducation nationale mettra à profit l'année 2008 pour entamer une réflexion sur les résultats passés et engager les améliorations qu'ils appellent. Avec la

bivalence, ce sont **de nouvelles perspectives de carrière** qui sont offertes aux enseignants. Le système éducatif y gagnera quant à lui une plus grande souplesse dans les affectations, gage d'une réduction rapide des surnombres et d'une optimisation facilitée du remplacement, ainsi que des enseignants dont les compétences pédagogiques s'enrichiront d'une telle polyvalence. Les professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) en ont longtemps fourni la preuve.

(3) Les certifications complémentaires offertes aux enseignants titulaires sont encore rares

Enfin, votre rapporteur regrette que les certifications complémentaires offertes aux enseignants titulaires ne couvrent qu'un champ extrêmement restreint, constituant ainsi un obstacle certain au développement de la bivalence au sein du corps professoral.

En effet, l'article 2 de l'arrêté du 23 décembre 2003 définissant les modalités d'attribution de ces certifications prévoit que **seuls trois secteurs disciplinaires** seront concernés :

- les arts, sous la forme de quatre options : cinéma et audiovisuel, danse, histoire de l'art et théâtre ;

- l'enseignement en langue étrangère dans une discipline non linguistique ;

- le français langue seconde.

**Votre rapporteur souhaite qu'une révision profonde de cet arrêté soit engagée**, afin d'élargir le champ des disciplines qui font l'objet d'une certification. Cela suppose toutefois en amont qu'une réflexion s'engage sur la formation continue des enseignants.

En tout état de cause, votre rapporteur estime indispensable un tel élargissement, qui permettrait également à des professeurs gagnés par une certaine lassitude au bout de plusieurs années d'enseignement de leur discipline d'ouvrir leur champ de compétences professionnelles et de tirer parti sur un plan personnel de cette évolution.

*c) Le dispositif « nouvelle carrière » peine à se développer*

A ce sujet, votre rapporteur s'étonne du **faible développement du dispositif « seconde carrière » qui ne concerne pour l'heure, selon les chiffres fournis par le ministère de l'éducation nationale, que dix enseignants.**

Créé par l'article 77 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, il devait pourtant permettre aux professeurs d'entreprendre à leur demande et par voie de détachement une seconde carrière dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. A terme, l'intégration dans les corps d'accueil était rendue possible, sous réserve d'une vérification d'aptitude.

Les deux décrets n° 2005-959 et 2005-960 du 9 août 2005 ainsi que l'arrêté du 20 septembre 2005 ont permis la mise en place effective du dispositif, qui a également nécessité la création en mai 2006 d'une mission « seconde carrière » au sein de la direction générale des ressources humaines du ministère. Celle-ci a depuis lors engagé une série de travaux préparatoires qui se poursuivaient encore début 2007.

Bien qu'il n'ignore pas les difficultés suscitées par la naissance d'une procédure de ce type, **voire rapporteur regrette qu'il ait fallu plus de quatre ans pour proposer une seconde carrière aux personnels enseignants.**

En effet, offrir de nouvelles perspectives à des professeurs désireux de cesser d'exercer leur métier pendant un temps plus ou moins long permettrait de faire bénéficier l'ensemble des corps d'un temps de respiration personnel et professionnel particulièrement bienvenu, dans une profession dont chacun s'accorde à reconnaître qu'elle présente parfois des aspects répétitifs, susceptibles d'émousser l'indiscutable motivation des personnels.

A ce titre, voire rapporteur tient à rappeler **qu'un nombre significatif de professeurs sont placés dans des positions de réadaptation ou de réemploi** à la suite de difficultés professionnelles liées à leur état de santé. Depuis 2004-2005, ce sont en effet 1 175 enseignants du second degré qui bénéficient du dispositif de réadaptation et 466 qui sont en situation de réemploi. Au demeurant, **voire rapporteur ne laisse pas d'être intrigué par la parfaite stabilité de ces chiffres sur trois ans.**

Il appelle donc de ses vœux **une montée en charge rapide** du dispositif « seconde carrière ».

### **3. Un indispensable accès au corps professoral des fonctionnaires et salariés venus d'autres professions**

Par ailleurs, voire rapporteur estime que **le corps professoral lui-même pourrait tirer un bénéfice certain d'une ouverture aux fonctionnaires et aux salariés n'appartenant pas à l'éducation nationale**, en leur offrant la possibilité d'effectuer à leur tour une « seconde carrière » dans le corps enseignant. Cela ferait partie intégrante de la réhabilitation du métier de professeur, dont l'attractivité serait ainsi mise en évidence.

Sans doute les enseignants doivent-ils être recrutés sur leurs compétences disciplinaires. Mais au-delà de ces qualités académiques, il est sans doute possible de prendre en compte **l'expérience acquise dans un premier emploi et les aptitudes que celui-ci a permis de développer**. Au moment même où la nécessité de rénover en profondeur l'orientation au sein du système éducatif est reconnue par tous, offrir aux élèves la possibilité de rencontrer des professeurs familiers de certains secteurs professionnels semble une option digne d'intérêt.

*a) Le concours interne et le 3<sup>e</sup> concours ne permettent pas d'enrichir le corps enseignant de personnels de profils différents*

Cela suppose, votre rapporteur ne l'ignore pas, **d'engager une réflexion approfondie sur les voies d'accès à la profession d'enseignant.** Pour l'heure, des 3<sup>e</sup> concours ouverts aux salariés du privé justifiant d'une expérience de plus de cinq ans existent. Toutefois, la majorité des candidats qui y sont reçus ne proviennent pas réellement du secteur privé, mais sont étudiants en institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) ou appartiennent aux personnels de l'éducation nationale, tout en justifiant par ailleurs de cinq années passées sous contrat de droit privé.

Aussi, les **3<sup>e</sup> concours ne remplissent-ils pas de manière satisfaisante leur fonction**, qui est d'enrichir les corps de professeurs d'agents dont les profils et le passé professionnel diffèrent sensiblement de ceux des lauréats des concours externes. S'agissant des concours internes, un constat similaire s'impose puisqu'en 2007, **97 % de leurs lauréats appartenaient déjà à l'éducation nationale.**

Cela témoigne sans doute des **difficultés rencontrées par les candidats qui n'appartiennent pas à l'éducation nationale** dans la préparation des concours.

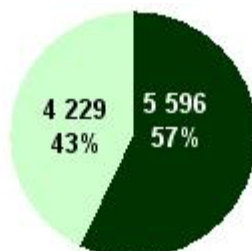
Une réflexion sur ce point semble donc devoir être engagée. Il serait en effet sans doute possible de **mettre en place de véritables cycles préparatoires aux concours de l'éducation nationale**, destinés aux salariés du privé et aux fonctionnaires appartenant à d'autres corps, sur le modèle de ceux qui sont offerts aux personnes désireuses de préparer le concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature ou à l'École nationale d'administration.

Des expériences en ce sens ont été menées dans certains IUFM, notamment dans celui de Lyon qui offre des enseignements d'« aide à la reconversion » vers des métiers de l'éducation nationale. Votre rapporteur se félicite de ces premiers efforts et souhaite qu'ils soient amplifiés.

Cela permettrait de renforcer la diversité des profils au sein du corps enseignant, ce dont les élèves ne pourraient que bénéficier.

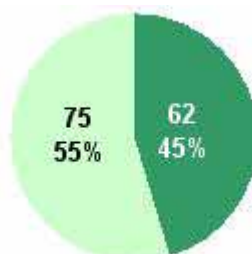
## ORIGINE DES LAURÉATS DES CONCOURS DU SECOND DEGRÉ EN 2007

### *Les lauréats des concours externes*



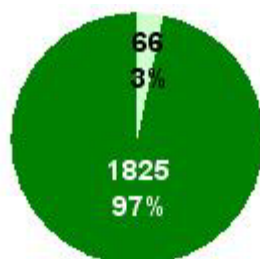
- élèves I.U.F.M.
- autres : étudiants, personnels de l'éducation nationale, etc.

### *Les lauréats des troisièmes concours*



- secteur privé
- autres : élèves I.U.F.M., personnels de l'éducation nationale, etc.

### *Les lauréats des concours internes*



- personnels de l'éducation nationale
- autres fonctions publiques

Source : Ministère de l'éducation nationale

*b) Mieux prendre en compte le profil personnel des candidats aux concours externes et revoir les modalités de formation en IUFM*

Votre rapporteur estime également nécessaire de recruter les enseignants en fonction **non pas seulement de leurs compétences disciplinaires**, qui doivent bien entendu être indiscutables, **mais aussi de leur**

**profil personnel et de l'intérêt réfléchi qu'ils manifestent pour le professorat.**

Les concours donnant accès à la profession d'enseignant sont en effet **parmi les seuls à ne comporter aucune épreuve permettant d'apprécier les motivations** qui amènent les candidats à souhaiter devenir professeur. Un simple entretien avec le jury offrirait pourtant l'occasion de prendre la mesure de la connaissance qu'ont les étudiants du métier d'enseignant et de juger en première analyse de leur aptitude à l'exercer.

Au cours d'un tel entretien, le candidat pourrait également mettre en avant les expériences qu'il a déjà acquises. **Il est ainsi regrettable qu'un étudiant qui a obtenu son brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur et qui a passé plusieurs semaines, voire plusieurs mois, à encadrer des activités auxquelles participaient de très nombreux enfants, ne puisse préciser au jury qu'il a acquis des compétences considérables en matière d'encadrement.**

Pour l'heure, la personnalité et le profil des jeunes enseignants sont pris en compte durant la seule année de stage. Or dans les faits, celle-ci conduit quasi systématiquement à la titularisation et se réduit pour l'essentiel à un stage en situation, que les jeunes professeurs commencent avant même d'avoir reçu toute formation pratique.

A ce sujet, votre rapporteur s'étonne du **décalage particulièrement bref** séparant l'annonce de son affectation définitive au nouveau lauréat du concours, qui a trop souvent lieu dans la deuxième moitié du mois d'août et le début des cours, dans les premiers jours de septembre. **Cela n'est évidemment pas de nature à permettre un début de carrière serein**, d'autant plus que les jeunes professeurs sont généralement affectés dans des IUFM et des académies fort éloignés de leur domicile.

Tout cela témoigne **d'une réflexion encore inaboutie sur les fins et les modalités de l'année de stage**, qui oscille encore par trop entre **mise en situation**, attendue par les nouveaux lauréats, mais quelquefois brutale compte tenu des lieux et des délais d'affectation, et **préparation théorique et pratique à l'enseignement**, dont l'utilité n'est pas toujours attestée au vu des témoignages récurrents de jeunes titulaires.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime que, s'agissant de la formation initiale des enseignants, **toutes les conséquences de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 n'ont pas encore été tirées.**

L'arrêté du 19 décembre 2006, qui précise le contenu du nouveau cahier des charges des IUFM, ne semble en effet pas en mesure d'infléchir les pratiques ayant cours dans les différents instituts. Votre rapporteur s'inquiète en effet de la persistance d'un certain **décalage**, très largement reconnu, entre un discours théorique portant sur la pratique pédagogique, souvent complexe et n'offrant que peu de prise sur la réalité des situations d'apprentissage, et

l'exercice concret du métier d'enseignant, que les stagiaires découvrent dans une relative solitude.

Aux yeux de votre rapporteur, il convient donc **d'engager une véritable réflexion sur la formation à l'exercice du métier d'enseignant**, qu'il pourrait être souhaitable de rénover en profondeur à l'occasion même de la réhabilitation du métier. La scolarité en IUFM doit en effet préparer les jeunes professeurs à contribuer aux **trois missions de l'école que sont l'instruction, l'éducation et l'insertion professionnelle**.

Or force est de constater que si les concours évaluent largement la capacité des jeunes enseignants à assurer la première, ils ne permettent que très peu de mesurer leur aptitude à participer aux deux autres, qui supposent tout à la fois une **maîtrise pleine et entière des exigences de la citoyenneté** et une **ouverture aux réalités économiques, sociales et professionnelles**.

Par ailleurs, l'intégration des IUFM dans les universités fournit sans doute le moment idéal pour débiter une **revue générale des pratiques pédagogiques dans les instituts**, afin d'en garantir l'utilité et la pertinence.

De ce point de vue, votre rapporteur s'interroge sur **l'absence de mesure concrète de la performance des IUFM**, alors même que la réforme budgétaire est désormais bien entrée dans les mœurs.

#### ***B. METTRE EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE RÉSULTATS ET DE RÉUSSITE EN INDIVIDUALISANT LA PRISE EN CHARGE DE L'ÉLÈVE***

Au cours de son audition par votre commission, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a souligné à plusieurs reprises sa volonté de parvenir à **renforcer le soutien accordé aux élèves qui en ont le plus besoin tout en garantissant par ailleurs la réussite de tous**.

**Votre rapporteur partage pleinement ces orientations**, dont la traduction concrète ne peut être qu'une **individualisation croissante** de la prise en charge de l'élève, afin de s'adapter à ses besoins et à ses difficultés particulières. **C'est là une dimension majeure de la nouvelle stratégie de résultats et de réussite qui anime la réorientation des politiques éducatives**.

Les **deux réformes majeures** engagées par le ministère de l'éducation nationale pour les années scolaires 2007-2008 et 2008-2009 vont dans ce sens, **l'assouplissement de la carte scolaire** offrant aux familles la possibilité de choisir l'établissement adapté aux besoins de leurs enfants et **la création de l'accompagnement éducatif** permettant à tous les élèves de bénéficier d'un suivi scolaire que leurs parents n'ont pas toujours le temps ou les moyens de leur apporter.

## **1. Un accompagnement éducatif renforcé qui sera progressivement élargi à tous les collèves en 2008**

### *a) Le constat initial : accueillir les « orphelins de 16 heures » pour renforcer l'égalité des chances*

La création de l'accompagnement éducatif trouve son origine dans un constat largement partagé : **les rythmes scolaires ne correspondent que peu aux emplois du temps professionnels des parents d'élèves**. Cette situation n'est pas nouvelle, mais la **généralisation de la double activité** dans les familles a créé des difficultés, tous les enfants ne pouvant plus être pris en charge par un adulte une fois les cours terminés. Dès lors, faute de suivi régulier de leur scolarité, certains enfants voient leurs résultats fléchir, sans moyen réel d'y remédier.

Cet état de fait est aggravé par **les inégalités qu'il fait apparaître**. En effet, lors qu'aucun membre adulte de la famille n'est disponible pour chercher les enfants à l'école et les aider à faire leurs devoirs, les parents ont le plus souvent recours, lorsque leurs moyens le leur permettent, à un emploi familial rémunéré pour assumer ces tâches. Le coût ne peut en être supporté par tous les foyers.

D'autres inégalités, moins visibles, se manifestent également à ce sujet. Comme le souligne une étude récente de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), **les enfants des familles nombreuses ont de moins bons résultats scolaires que les autres**.<sup>1</sup> Cela s'explique notamment par le temps et le soutien moindre que les adultes peuvent consacrer à chaque enfant : *« les enfants de familles nombreuses ont plus rarement une chambre indépendante et les conditions de leur travail scolaire en sont affectées, comme elles peuvent l'être par leurs chances réduites de bénéficier de soutiens scolaires extérieurs, ou encore par le temps consacré à ce soutien que les parents doivent partager entre différents enfants »*.

La création de l'accompagnement éducatif permet donc de **renforcer l'égalité des chances entre les élèves, en réduisant l'effet sur les résultats scolaires et la destinée ultérieure des inégalités socio-économiques** particulièrement nettes en matière de soutien.

### *b) Une offre d'encadrement différenciée proposée dès 2007 dans tous les collèves de l'éducation prioritaire et généralisée à tous les collèves en 2008*

Bien qu'il soit régulièrement réduit aux seules études dirigées, le champ retenu pour l'accompagnement éducatif est bien plus large. Il pourra en effet prendre la forme non seulement d'une **aide apportée aux élèves pour**

---

<sup>1</sup> Dominique MERLLIE, Olivier MONSO, « La destinée sociale varie avec le nombre de frères et sœurs », in INSEE, *Portrait social de la France 2007*, Paris, 2007.



**faire leurs devoirs**, mais aussi d'**activités sportives** et de **pratiques artistiques et culturelles**, le tout offert à raison de deux heures par jour, quatre jours par semaine.

La circulaire du 13 juillet 2007 qui organise sa mise en place dans tous les collèges de l'éducation prioritaire à compter du retour des vacances de Toussaint 2007 précise en effet que l'accompagnement éducatif « *doit proposer, sans être limitatif, [ces] trois domaines éducatifs également essentiels à un parcours de réussite.* »

Votre rapporteur se félicite de la **diversité** des activités ainsi proposées, qui permettront de répondre à l'ensemble des besoins des élèves : certains d'entre eux ne tireraient que peu de fruits d'études dirigées, mais seront tout particulièrement intéressés par la pratique régulière du sport ou par la découverte des arts et de la culture. Par ailleurs, cette offre diversifiée permettra d'éviter toute lassitude de la part des élèves, en leur autorisant le passage de l'une à l'autre tout au long de la semaine. Enfin, les écoliers qui pourraient être rebutés au premier abord par l'allongement de la durée du temps scolaire pourraient être conduits, grâce à la fréquentation des ateliers sportifs ou culturels, à se déprendre de leur premier sentiment et à finir par suivre également les études dirigées.

Enfin, cela permettra à l'accompagnement éducatif de **s'appuyer sur toutes les initiatives** qui ont déjà été prises dans les communes et les départements pour développer des activités à l'attention des élèves à l'issue des journées de classe.

**Votre rapporteur se félicite donc des choix qui ont été faits, car ils permettront de favoriser l'égalité des chances tout en développant la mixité sociale. Tous les enfants pourront ainsi pratiquer un sport ou s'initier aux pratiques artistiques.**

Au demeurant, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a indiqué lors de son audition par votre commission **qu'il était prêt à rendre obligatoire cet accompagnement éducatif, s'il se révélait ne bénéficier qu'aux élèves qui, par l'effet de leur milieu, de leur éducation ou de leur goût, ne sont pas spontanément hostiles à l'idée de rester plus longtemps à l'école.** Cela pourrait se faire, si nécessaire, à l'occasion de la généralisation de l'accompagnement éducatif à tous les collèges en septembre 2008.

*c) Une réforme novatrice, qui devra toutefois se faire en concertation avec les collectivités territoriales*

Votre rapporteur tient toutefois à souligner que la mise en place de l'accompagnement éducatif doit se faire en étroite concertation avec les collectivités territoriales, qui auront en effet à prendre en charge **les coûts indirects de cette mesure.** Outre tous les frais liés à l'ouverture plus tardive des établissements, elles devront également **assumer les conséquences de l'allongement de la journée scolaire sur l'organisation des transports scolaires.**

Cela pose de réelles difficultés, dès lors que les collectivités, et notamment les conseils généraux, auront à **renégocier les contrats qui les unissent aux sociétés prestatrices de service** en la matière. Votre rapporteur se réjouit donc des consultations engagées par le ministère de l'éducation nationale avec les différentes associations représentatives des collectivités, mais forme le vœu que des solutions soient rapidement trouvées pour les aider à faire face aux **coûts supplémentaires induits par ces renégociations**, compte tenu non seulement de l'augmentation du prix du carburant, mais aussi de la multiplication des « tournées de ramassage scolaire » que la différenciation des horaires induit, certains élèves rentrant chez eux à 16 heures et d'autres à 18 heures.

Sur ce dernier point, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a eu à plusieurs reprises l'occasion d'indiquer à votre commission ainsi qu'à votre rapporteur que **l'organisation de l'accompagnement éducatif** pourrait prendre des formes variées **en fonction des besoins locaux**, notamment dans les départements ruraux où les transports scolaires sont à la fois extrêmement utiles et particulièrement complexes à réguler. L'accompagnement éducatif pourrait alors avoir lieu à des horaires différents, par exemple pendant la pause médiane ou certains soirs seulement.

*d) Un dispositif auquel seront consacrés 140 millions d'euros en 2008*

La mise en place de l'accompagnement éducatif dans tous les collèges au cours de l'année 2008 est rendue possible par la mobilisation de moyens budgétaires significatifs à cette fin :

- 43 millions d'euros permettront de financer **1,1 million d'heures supplémentaires** versées aux enseignants ;
- 62 millions d'euros seront consacrés au **recrutement de 6 000 assistants pédagogiques**, dont 1 000 dès janvier et 5 000 en septembre ;
- 35 millions d'euros iront **aux associations qui participeront à l'accompagnement éducatif**, dont 20 millions d'euros au Centre national pour le développement du sport (CNDS) et 2,6 millions d'euros pour l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP) et l'Union nationale du sport scolaire (UNSS).

Au total, ce seront donc **140 millions d'euros** qui seront consacrés en 2008 au seul accompagnement éducatif.

## 2. L'assouplissement de la carte scolaire, une réforme importante mise en œuvre dans de bonnes conditions, malgré de courts délais

### a) *Un assouplissement rendu nécessaire par une sectorisation devenue largement inefficace*

A sa création en 1963, la sectorisation, c'est-à-dire la répartition des enfants scolarisés dans les établissements effectuée sur la base de découpage géographique impératif, avait d'abord pour but de **permettre une répartition optimale des moyens d'enseignement**. Instrument de gestion administrative à ses débuts, la carte scolaire a été rapidement perçue comme un facteur de mixité sociale, dès lors qu'au sein d'un même secteur se côtoyaient des quartiers plus favorisés et d'autres qui l'étaient moins.

Toutefois, la sectorisation n'a jamais été absolument impérative. D'une part, les parents qui ne souhaitaient pas voir leur enfant fréquenter l'établissement de leur secteur pouvaient toujours, s'ils le souhaitaient et en avaient les moyens, le scolariser dans l'enseignement privé. D'autre part, **l'existence d'un nombre substantiel de dérogations** permettait aux familles qui le souhaitaient d'utiliser les différences d'offre d'options entre les établissements pour parvenir à inscrire leur enfant dans l'établissement de leur choix. Dans une étude effectuée sur les données de 2003, MM. Olivier Gilotte et Pierre Girard montraient que 7 à 8 % des élèves parisiens de sixième évitaient ainsi de fréquenter leur collège de secteur<sup>1</sup>.

Enfin, la base géographique de la carte scolaire a conduit au développement de **stratégies de contournement** désormais bien connues, la réputation des établissements du secteur influant directement sur les prix des logements. La composition sociale des effectifs d'élèves s'en ressent directement, notamment à Paris, ce qui explique le nombre relativement faible d'élèves scolarisés hors secteur dans la capitale.

C'est ce **contraste entre une sectorisation censée être impérative et la fréquence des dérogations**, obtenues le plus souvent par des enfants issus de milieu relativement aisé ou appartenant à des familles maîtrisant bien les ressorts des affectations, qui a conduit le Gouvernement à engager **une suppression progressive de la carte scolaire**.

En effet, il était devenu particulièrement difficile de **préserver un dispositif qui pour l'essentiel ne s'appliquait qu'à ceux qui n'avaient pas les moyens de s'en affranchir**. Cela conduisait en particulier à priver les écoliers brillants, mais de milieu modeste, de la possibilité de fréquenter l'établissement de leur choix et de bénéficier à plein de l'offre d'options. **L'obligation de mixité sociale pesait donc sur les familles qui auraient du en bénéficier**, ce qui apparaissait à l'évidence contre-productif.

---

<sup>1</sup> Oliver Gilotte, Pierre Girard, « La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003 », *Éducation et formations*, n° 71, juin 2005.

*b) Les possibilités de recrutement hors secteur ont été élargies dès la rentrée 2007*

L'assouplissement de la sectorisation s'est traduit par une **réouverture de la procédure d'affectation en juin 2007**. Le ministère de l'éducation nationale a à cette occasion donné instruction aux recteurs et inspecteurs d'académie d'accueillir favorablement les demandes formulées lorsque les capacités des établissements le permettaient.

Cet assouplissement marque une rupture très nette avec les pratiques antérieures : jusqu'ici, les demandes de dérogation n'étaient accordées qu'à la condition d'être justifiée. **L'affectation hors secteur était donc considérée comme exceptionnelle**, ce dont témoigne l'usage même du terme de dérogation. **Désormais, la satisfaction des demandes d'inscription hors secteur est de droit**, à la condition que les effectifs maximum des établissements n'aient pas été atteints.

Cela n'équivaut toutefois pas à une **suppression de fait de la carte scolaire**, puisque l'établissement de secteur est toujours celui que l'enfant doit en principe fréquenter. Il s'agit donc bien d'un **assouplissement de la sectorisation**, dont le caractère impératif seul est remis en cause.

Par ailleurs, **la capacité d'accueil des établissements limite le nombre de dérogations** qui peuvent être accordées. Dans l'hypothèse où plusieurs demandes seraient en concurrence, le ministère de l'éducation nationale a au demeurant défini que seraient satisfaites en priorité les demandes :

- des élèves souffrant de handicap ;
- des élèves bénéficiaires d'une bourse au mérite ;
- des boursiers sur critères sociaux ;
- les élèves nécessitant une prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé ;
- des élèves qui doivent suivre un parcours scolaire particulier ;
- des élèves dont un frère ou une sœur est scolarisé dans l'établissement souhaité ;
- des élèves dont le domicile est situé en limite de secteur proche de l'établissement souhaité.

*c) Une réforme qui a permis de satisfaire les demandes d'un plus grand nombre de familles*

La réouverture de la procédure d'affectation a permis aux familles de formuler **13 500 demandes d'inscription supplémentaires** hors secteur, dont 2 500 en région parisienne. Un tiers d'elle concernent des élèves entrant en sixième et deux tiers des futurs élèves de seconde.

Cela a permis une **augmentation significative du taux de satisfaction des demandes** par rapport à 2006, celui-ci s'établissant en 2007 à 77 % pour l'entrée en sixième et 70 % pour l'inscription en seconde, soit une hausse de 10 et 8 points par rapport à l'année précédente.

Dans certains départements, comme le Bas-Rhin, où les demandes de dérogation sont traditionnellement faibles, car ne représentant que 2 % des collégiens, **le taux de satisfaction a progressé de manière plus nette encore**, alors même que le nombre de demandes augmentait de plus de 25 %.

#### ASSOULISSEMENT DE LA CARTE SCOLAIRE : L'EXEMPLE DU BAS-RHIN

Nombre de dérogations	2006	2007	Évolution ( %)
Demandées	824	1 035	+25,6 %
Accordées par l'Inspection académique	675	964	+42,8 %
Taux de satisfaction	81,9 %	93,1 %	+ 11,2 %

*d) Une réforme qui doit se poursuivre par l'affirmation du droit d'initiative des établissements*

(1) La suppression de la carte scolaire doit s'accompagner d'un développement de l'identité pédagogique de chaque établissement

L'assouplissement de la carte scolaire n'est qu'une **première étape vers sa suppression**. Toutefois, pour atteindre cet objectif sans accentuer les inégalités entre établissements, il est nécessaire que chacun puisse se donner un **projet pédagogique singulier**.

En effet, à offre constante, la suppression de la carte scolaire risque d'aboutir à une concentration accrue des meilleurs élèves dans certains EPLE, si les familles choisissent l'école de leur enfant en fonction de sa seule réputation supposée et si les établissements eux-mêmes n'ont pas d'autre critère de recrutement que le niveau de l'élève. Dans cette hypothèse, une aggravation des inégalités serait à craindre.

**Les premiers résultats de l'assouplissement de la carte scolaire montrent que ces réserves ne sont que peu justifiées dans les faits** : dans certaines académies, comme celle de Versailles, **le desserrement des contraintes de la désectorisation a pu bénéficier aux collèges de l'éducation prioritaire**, dont les projets et les moyens renforcés inspirent confiance aux familles.

Lorsque les établissements ont une identité pédagogique réelle, les choix des parents ne sont en effet plus motivés par la seule perception du niveau de l'établissement, mais par la conviction que l'enseignement qui y est délivré est adapté aux besoins particuliers de son enfant.

Votre rapporteur se félicite donc de l'opportunité offerte par l'assouplissement progressif de la carte scolaire : elle rend en effet possible et

légitime **l'affirmation d'une logique d'établissement**, qui passe par des **choix pédagogiques clairs et partagés** par l'équipe éducative. Dans le respect des principes nationaux garantissant l'égalité des élèves, il est en effet possible d'affirmer la singularité de chaque EPLE, **qui doit proposer des réponses adaptées aux besoins particuliers des élèves qui le fréquentent**.

(2) De nombreuses avancées récentes ont permis de faire progresser une vraie logique d'établissement qui doit désormais être consolidée

Comme le soulignait il y a quelques mois le rapport public annuel de la Cour des comptes, *« l'institution scolaire a incité récemment les établissements d'enseignement secondaire à tirer davantage parti des marges d'initiatives qui leurs sont ouvertes, comme en témoigne notamment la récente loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005 »*<sup>1</sup>.

Si ces leviers restent indirects et bien délimités, ils n'en demeurent pas moins de plus en plus nombreux : les **dotations horaires globalisées** permettent de donner aux établissements **une certaine autonomie dans l'organisation des enseignements**, à charge toutefois de respecter le cadre défini par les horaires et programmes nationaux. La marge de manœuvre réelle des EPLE est **d'environ 5 %**, ce qui reste faible, mais permet déjà de donner une première réalité aux projets d'établissements.

Ceux-ci ont été consacrés par la loi n° 89-486 d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 les a confortés, en reconnaissant le **droit à l'expérimentation** des établissements.

Par ailleurs, la même loi prévoyait la possible création dans les EPLE d'un **conseil pédagogique**, qui devait réunir autour du chef d'établissement les représentants des professeurs principaux de chaque niveau et des professeurs de chaque discipline. De fait, la mise en place de cette instance a tardé, ses modalités de fonctionnement et ses compétences restant relativement floues, faute de texte d'application.

**Votre rapporteur regrette ce retard.** Le conseil pédagogique devrait en effet jouer un rôle majeur dans la définition du projet de l'établissement et permettre de réunir autour d'orientations claires et singulières les membres de l'équipe éducative. Il se situerait ainsi à un niveau de généralité parfaitement compatible avec le principe de liberté pédagogique des enseignants.

(3) La place centrale du chef d'établissement est désormais reconnue, mais pourrait être plus développée encore

De la même manière, votre rapporteur est convaincu de la nécessité de **l'affirmation progressive de la place centrale qu'a vocation à occuper le chef d'établissement**. C'est en effet lui qui est en mesure de coordonner les

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2007, « Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré ».

efforts de l'ensemble des personnels et de porter un projet clair au sein de l'EPLÉ dont il a la charge. L'essentiel des marges d'initiative dont disposent les EPLÉ relève en effet de sa responsabilité.

De plus, comme le souligne également la Cour des comptes, « *le rôle des chefs d'établissement dans le recrutement de certains enseignants... est appelé à se développer* ». De fait, dans le cadre des affectations sur poste à profil, **ils peuvent être appelés à formuler un avis sur l'intérêt de la candidature proposée, au regard notamment des exigences du poste**. Dans ce cadre, leur place pourrait être renforcée encore, en prévoyant des entretiens systématiques avec les personnels de direction avant même les affectations, et en augmentant le nombre de postes concernés par ces procédures.

Enfin, la réforme budgétaire conduit à accentuer le rôle du chef d'établissement en matière de gestion. Il serait souhaitable que sa liberté d'action soit élargie en ce domaine afin de permettre de **donner une traduction concrète plus nette encore aux projets d'établissement**.

**Cela suppose que ces derniers ne soient pas seulement des outils de justification des demandes budgétaires, comme cela est encore trop souvent le cas actuellement, et qu'ils deviennent le ciment de la communauté éducative au niveau de l'EPLÉ.**

Des projets d'établissement plus affirmés permettraient en effet non seulement de coordonner l'ensemble des actions pédagogiques menées au sein de l'EPLÉ, mais aussi de rassembler autour de lui l'ensemble des personnels ainsi que les familles. **Un projet partagé est en effet facteur d'unité**, ce qui permettrait aux équipes éducatives et aux parents de travailler de conserve à la réussite des élèves.

**Un tel projet aurait par nature vocation à être porté et défendu par le chef d'établissement**. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la pratique ayant cours dans les collèges et lycées privés sous contrat, où ceux qui sont le plus souvent appelés des « directeurs » jouent un rôle moteur dans le fonctionnement de l'établissement.

Une telle évolution des fonctions des principaux et proviseurs requiert toutefois une **rémunération qui soit à la hauteur des responsabilités exercées et une formation renforcée**.

**Les études réalisées sur ce point par le ministère de l'éducation nationale montrent que cette dernière s'améliore, mais reste insuffisante, plus de la moitié des lauréats du concours de 2002 ayant du renoncer à 10 % au moins du temps de formation proposée.**<sup>1</sup>

Les raisons avancées demeurent peu claires et semblent témoigner d'une **organisation encore trop peu rigoureuse** du calendrier de formation

---

<sup>1</sup> Ministère de l'éducation nationale, Note d'évaluation consacrée à « la formation initiale des nouveaux personnels de direction vue par les lauréats du concours 2002 », mai 2005.

des futurs chefs d'établissement. **Des progrès significatifs restent donc à faire, que votre rapporteur appelle de ses vœux.**

### **3. La nécessité de poursuivre les efforts en direction des élèves qui en ont le plus besoin**

*a) L'extension en année pleine des revalorisations opérées par le Sénat en 2007*

Les crédits prévus en 2008 pour l'ensemble des bourses s'élèvent à **553 millions d'euros**, dont 137,1 millions d'euros pour les élèves de collège et 178 millions d'euros dépensés pour les lycées. Ils permettront donc l'extension en année pleine de la revalorisation des bourses de collège votée en 2007 par le Sénat, à l'initiative de votre commission.

**Votre rapporteur se réjouit de voir cette augmentation pérennisée en 2008.** En application du décret n° 2007-920 du 15 mai 2007, les **taux annuels** des bourses de collège en 2007 sont en effet les suivants :

- taux 1 : 76,62 euros (60,30 euros en 2006-2007) ;
- taux 2 : 212,25 euros (193,38 euros en 2006-2007) ;
- taux 3 : 331,47 euros (310,62 euros en 2006-2007).

En 2006-2007, ce sont 780 271 collégiens qui ont bénéficié de ces bourses. Pour 2007-2008, le ministère estime à 703 000 élèves le nombre de boursiers dans les collèges, soit 28 % des effectifs totaux, qui percevront **une aide de 195 euros en moyenne, contre 378 euros pour les lycéens** (178 millions d'euros étant consacrés aux 470 800 élèves de lycée boursiers).

*b) Le montant des bourses de collège versées sur critères sociaux reste trop faible au regard du montant des aides au mérite*

(1) Des montants particulièrement faibles compte tenu des plafonds de ressources exigés

Malgré les efforts accomplis en 2007, le montant moyen de ces aides reste encore trop faible au regard des évidentes difficultés financières que connaissent les familles des enfants boursiers. Votre rapporteur tient en effet à le souligner, les plafonds de revenus annuels permettant l'attribution d'une bourse de collège sont particulièrement bas.

Ainsi, le revenu fiscal de référence d'une famille avec deux enfants ne doit pas dépasser sur l'année **12 304 euros pour bénéficier d'une bourse au taux 1, 6 651 euros pour le taux 2 et 2 346 euros pour le taux 3.**

Malgré la faiblesse de ces plafonds, **le nombre d'élèves de collège boursiers est très important** : en 2006-2007, ils étaient 353 099 au taux 1, 197 665 au taux 2 et 229 507 au taux 3, **soit au total 780 271.**



**Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de poursuivre l'augmentation du montant des bourses de collège, qui vont à des familles dont les difficultés financières sont absolument indiscutables. Quelles que soient les conclusions de l'audit de modernisation actuellement en cours, votre rapporteur souhaite que cette question soit examinée à l'occasion de la révision des dispositifs qui suivra leur parution.**

(2) Un versement en trois fois singulièrement inadapté

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de verser les bourses en trois fois, en particulier pour celles dont le montant est le plus faible : **au taux 1, cela signifie trois versements de 25,54 euros par enfant**, ce qui réduit plus encore l'effet du versement des bourses sur le revenu disponible des familles.

Cela apparaît donc particulièrement contre-productif : la faiblesse des bourses sur critères sociaux est d'autant plus vivement ressentie que leur versement est fractionné. **Mieux vaudrait sans doute, pour le taux 1, voire pour le taux 2, ne prévoir qu'une seule échéance.**

(3) Un montant des bourses au mérite beaucoup plus élevé

Créées à la rentrée scolaire 2000, les bourses au mérite sont désormais régies par le décret n° 2006-730 du 22 juin 2006, pris en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

Les bourses au mérite ne sont pas complètement décomptées des aides sur critères sociaux, mais constituent un étage supplémentaire dans ces dispositifs. Elles sont en effet réservées aux élèves boursiers de lycée qui ont ou bien obtenu une mention bien ou très bien au diplôme national du brevet, ou bien fait preuve d'un effort dans le travail digne d'encouragement.

Le montant de ces aides au mérite est particulièrement considérable comparé à celui des bourses sur critères sociaux : il a été porté à **800 euros par an** à la rentrée 2006, alors que la moyenne pour les boursiers de collège s'élève à 195 euros et à 378 euros pour les lycéens.

**Les bourses au mérite venant s'ajouter aux autres aides, elles permettent d'augmenter significativement le montant perçu par le lycéen qui en bénéficie.**

Votre rapporteur s'interroge sur **l'opportunité d'une telle différence** de niveau entre les aides perçues par les boursiers sur critères sociaux et celles attribuées au mérite. Deux raisons nourrissent ses interrogations :

- **les bourses au mérite vont aux seuls lycéens**, contribuant ainsi à accentuer l'écart déjà très important existant entre les aides versées aux collégiens et celles dont bénéficient les lycéens. **Entre un boursier de collège au taux 1, qui perçoit 76,62 euros d'aide, et un lycéen qui perçoit 1 178 euros, soit le montant moyen d'une bourse sur critères de revenus**

**augmenté de celui de l'aide au mérite, il y a un écart qui peut être jugé excessif ;**

- s'agissant d'élèves qui, dans les deux hypothèses, viennent de milieux peu favorisés d'un point de vue socio-économique, **l'appréciation même de leurs mérites respectifs fait quelquefois problème**. Lorsqu'un enfant rencontre certaines difficultés, un niveau scolaire tout juste moyen peut être jugé largement aussi méritoire que de très bons résultats, obtenus dans une situation difficile, mais peut-être plus favorable.

Votre rapporteur souhaite donc qu'une **réflexion s'engage sur la question des bourses au mérite**. Deux axes pourraient être privilégiés : ouvrir leur bénéfice aux élèves de collège, d'une part, et réduire l'écart existant entre le montant des différentes aides, d'autre part.

**Par ailleurs, les conclusions d'un audit de modernisation sur les bourses de collèges devraient bientôt être rendues publiques**. Votre rapporteur souhaite qu'à cette occasion, une réforme d'ensemble de ces dispositifs soit proposée.

## DEUXIÈME PARTIE

### UN AUTRE REGARD SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Les crédits et les actions analysés par votre rapporteure sont notamment regroupés au sein des programmes « enseignement scolaire public du second degré » et « enseignement privé du premier et du second degré », comme décrits dans le tableau suivant :

*Crédits de paiement*

	Crédits LFI 2007	Crédits demandés PLF 2008	Évolution 2007-2008 (en %)	Part dans le programme (en %)
<b>Programme « Enseignement scolaire public du second degré »</b>	27 878 837 331	28 349 404 032	1,69	100%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>27 676 122 901</i>	<i>28 164 962 628</i>	<i>1,77</i>	
Action 3 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 740 151 319	3 817 262 262	2,06	13,47%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>3 736 137 157</i>	<i>3 795 942 041</i>	<i>1,60</i>	
Action 4 : Apprentissage	27 824 233	6 191 750	-77,75	0,02%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>25 426 057</i>	<i>3 793 574</i>	<i>-85,08</i>	
Action 7 : Aide à l'insertion professionnelle	50 070 296	50 910 901	1,68	0,18%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>42 947 967</i>	<i>43 788 572</i>	<i>1,96</i>	
Action 8 : Information et orientation	255 590 264	276 926 854	8,35	0,98%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>253 618 420</i>	<i>275 327 079</i>	<i>8,56</i>	
Action 9 : Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	177 138 209	115 619 991	-34,73	0,41%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>155 653 815</i>	<i>105 152 597</i>	<i>-32,44</i>	
<b>Programme « Enseignement privé du premier et second degré »</b>	6 835 903 116	6 887 355 854	0,75	100%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>6 105 536 940</i>	<i>6 156 989 678</i>	<i>0,84</i>	
Action 5 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	736 587 815	730 555 775	-0,82	10,61%
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>736 587 815</i>	<i>730 555 775</i>	<i>-0,82</i>	

Dans un contexte où des contraintes budgétaires fortes pèsent sur le budget de l'Etat et où les résultats du système éducatif sont discutés, votre

rapporteuse a souhaité mettre l'accent sur **les très fortes potentialités** de l'enseignement professionnel, trop souvent inexploitées.

Le témoignage de M. Hervé Hamon est sur ce point particulièrement révélateur : ce qui apparaît le plus clairement aux yeux de cet observateur qui, vingt ans après avoir sillonné les écoles de notre pays, s'est lancé dans un nouveau tour de France du système éducatif, c'est **la transformation des lycées d'enseignement professionnel (LEP)**. En 1984, alors que paraît *Tant qu'il y aura des profs*, coécrit avec Patrick Rotman, ces derniers semblent encore être des « parkings à chômeurs ». Vingt ans plus tard, M. Hervé Hamon exprime dans *Tant qu'il y aura des élèves* sa surprise de retrouver des lycées professionnels (LP) transformés. Ceux-ci ne sont pas seulement plus modernes et plus agréables, ils accueillent aussi des jeunes qui peuvent envisager plus sereinement l'avenir.

Cette **transformation profonde** de l'enseignement professionnel est indiscutable. Tous les acteurs du monde éducatif la reconnaissent. Elle reste pourtant largement inconnue d'une large partie de l'opinion publique, qui voit dans l'orientation vers une filière professionnelle la marque d'un échec et une possibilité funeste, qu'il conviendrait à tout prix d'éviter à son enfant.

C'est à ce **décalage** que votre rapporteuse a souhaité tout particulièrement s'intéresser. La « dévalorisation » de l'enseignement professionnel est un fait, sur lequel tous s'accordent. Nombreux ont été les ministres de l'éducation nationale qui ont souhaité au cours des dernières années réaffirmer l'égalité des voies générale, technologique et professionnelle. Force est pourtant de constater que **les discours, bien que sincères, n'ont pas été suivis d'effet**.

C'est pourquoi votre rapporteuse s'est efforcée de dégager **des pistes de réforme concrètes** qui permettraient de transformer durablement l'image de l'enseignement professionnel. Aux yeux de votre rapporteuse, elles s'ordonnent autour de trois grands axes.

Il apparaît tout d'abord essentiel de **modifier la perception qu'ont de ces filières les acteurs du monde éducatif** qui ne les connaissent et ne les fréquentent que trop peu. De fait, lycées généraux et technologiques, d'une part, et lycées professionnels, d'autre part, sont **deux mondes qui vivent encore trop souvent en vase clos**. Cette méconnaissance nourrit une hiérarchisation implicite, mais reconnue par tous, qui se lit également dans les **différences de statut des personnels enseignants**. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les échanges entre ces univers, afin de faire prendre conscience à chacun des opportunités qu'offre la voie professionnelle et de rétablir l'égalité des filières.

Le regard que portent les familles sur ces filières doit également changer, afin de **passer d'une orientation subie à une orientation aussi choisie et active que possible**. Cette situation est bien connue, mais votre rapporteuse a néanmoins été frappée tout au long des auditions qu'elle a menées d'entendre chacun de ses interlocuteurs rappeler que l'entrée dans un

établissement professionnel correspondait le plus souvent à un « projet que l'institution avait pour le jeune concerné » et non à un « projet partagé par l'élève en question ». Une évolution sur ce point est donc impérative : elle suppose certes une transformation de l'image de l'enseignement professionnel, mais également un changement de culture au sein de l'ensemble du système éducatif.

Le nœud de la question de l'orientation est en effet le suivant : **la voie professionnelle est encore trop souvent envisagée comme une voie destinée avant tout aux élèves qui rencontrent des difficultés dans l'enseignement général.** La meilleure preuve en est la réticence que manifestent les acteurs du monde éducatif au collège lorsqu'ils apprennent qu'un élève dont les résultats scolaires sont bons désire rejoindre en seconde une filière professionnelle. Pour dire les choses très simplement, **l'idée que l'orientation vers ce type d'enseignement doit se faire par défaut reste profondément ancrée dans l'inconscient collectif.**

De ce point de vue, il convient donc de développer très tôt au collège toutes les formes de sensibilisation à l'orientation et de permettre à chaque élève et à chaque famille de concevoir l'entrée dans une filière professionnelle **comme une possibilité digne d'intérêt**, quelles que soient les conditions dans lesquelles se déroule sa scolarité.

Cela suppose toutefois de **refondre en partie l'offre de diplômes et de formations** dans l'enseignement professionnel, avec comme objectif d'offrir à chaque élève fréquentant ces filières **la faculté de poursuivre ses études** au-delà de l'examen qu'il comptait à l'origine préparer. De fait, le développement du **label « lycées des métiers »** va dans ce sens, dès lors que l'un des critères pour en bénéficier est d'offrir au sein d'un même établissement **une gamme de formations allant, pour une même spécialité, du CAP jusqu'aux diplômes de l'enseignement supérieur.**

La poursuite d'études nécessite également **une plus grande fluidité** des parcours, qu'il s'agisse des types de formation suivis ou de l'alternance entre entrée dans la vie professionnelle et reprise de scolarité. **La sortie du système éducatif ne doit pas être par principe définitive** et les jeunes adultes qui choisissent à un moment donné d'arrêter leurs études doivent pouvoir les reprendre facilement s'ils en éprouvent le besoin une ou deux années plus tard.

De ce point de vue, la formation continue comme la validation des acquis de l'expérience (VAE) doivent trouver leur place dans les habitudes et les pratiques du monde économique, **afin d'intégrer dans les parcours professionnels la possibilité constante d'une formation.**

Trop souvent en effet, les relations entre les établissements scolaires et les réalités professionnelles sont envisagées sous le seul prisme de l'adaptation de ceux-là à celles-ci. Afin de garantir une bonne insertion, cela se justifie en effet pleinement, à la seule condition de **laisser à l'éducation nationale la maîtrise d'ouvrage pleine et entière de ses formations.** Mais

au-delà de la seule question de la prise en compte des besoins du monde du travail à un moment donné, votre rapporteure tient à rappeler que la possession d'un haut niveau de culture générale et professionnelle est **la meilleure garantie d'adaptation aux évolutions des métiers et de leurs exigences**. Cela est particulièrement vrai dans un contexte où le recours à des outils informatiques et numériques devient la règle, y compris dans des professions où cela pouvait apparaître illusoire il y a vingt ans encore.

Tant du point de vue de l'intérêt du salarié que celui de l'efficacité globale du système économique, il apparaît donc indispensable de **conserver à l'enseignement professionnel sa nature de voie d'enseignement à part entière**.

Votre rapporteure s'inquiète en effet d'une certaine tendance, qui paraît aller croissante, à opposer l'enseignement général aux voies professionnelles, le premier étant assimilé à un véritable parcours scolaire et les secondes à une manière pour ceux qui ne se satisfont pas d'études théoriques et abstraites de rentrer de plain-pied dans la vie active. Cette opposition permet sans doute de construire une image valorisante de l'enseignement professionnel, mais qui procède toujours d'une **logique d'exclusion**, chacune des deux voies ne semblant rien partager avec l'autre. Or, **à trop accuser les différences des deux filières, l'on risque de renforcer l'orientation par défaut** et de diminuer progressivement la part des enseignements généraux dans les formations professionnelles, au motif que les élèves qui les fréquenteraient n'y sont pas entrés pour faire la même chose que ce qu'ils auraient fait dans un lycée général et technologique.

Aux yeux de votre rapporteure, il y a là un risque réel de confondre **affirmation de l'identité** de chaque filière et **différenciation des modes d'enseignement**, qui pourrait conduire à ne plus faire des lycées professionnels des établissements d'enseignement, mais seulement des organes de formation professionnelle. Cela n'est évidemment pas souhaitable, sauf à renoncer à l'objectif d'élévation du niveau de qualification.

C'est pourquoi votre rapporteure estime essentiel de renforcer les interactions entre les filières et de mettre en évidence leur caractère complémentaire : **il est nécessaire de redonner toute leur place aux enseignements généraux dans la voie professionnelle et d'intégrer dans les cursus généraux des enseignements de nature professionnelle**. C'est à cette condition et à cette condition seulement que l'opposition usuelle entre filières pourra enfin être surmontée. Votre rapporteure voit donc dans la mise en place d'un parcours de découverte des métiers et des formations un signe positif de la prise de conscience par le ministère de l'éducation nationale de la nécessité **de développer les convergences entre filières**, sans pour autant mettre en péril leur identité et leur singularité.

Votre rapporteure souhaite enfin le rappeler, **la revalorisation de l'enseignement professionnel est un objectif qu'il sera bien difficile d'atteindre** s'il se révélait, comme on peut le craindre, que les mesures de

**restriction budgétaire** qui prévalent actuellement pèsent particulièrement sur ces filières. Car celles-ci, parce qu'elles mobilisent des équipements très spécialisés et des personnels particulièrement qualifiés, ont un coût certain, qui est aussi celui de la réussite de leurs élèves.

## I. UN CONSTAT PARTAGÉ PAR TOUS : DES FILIÈRES D'AVENIR SOUFFRANT D'UN GRAVE DÉFICIT D'IMAGE

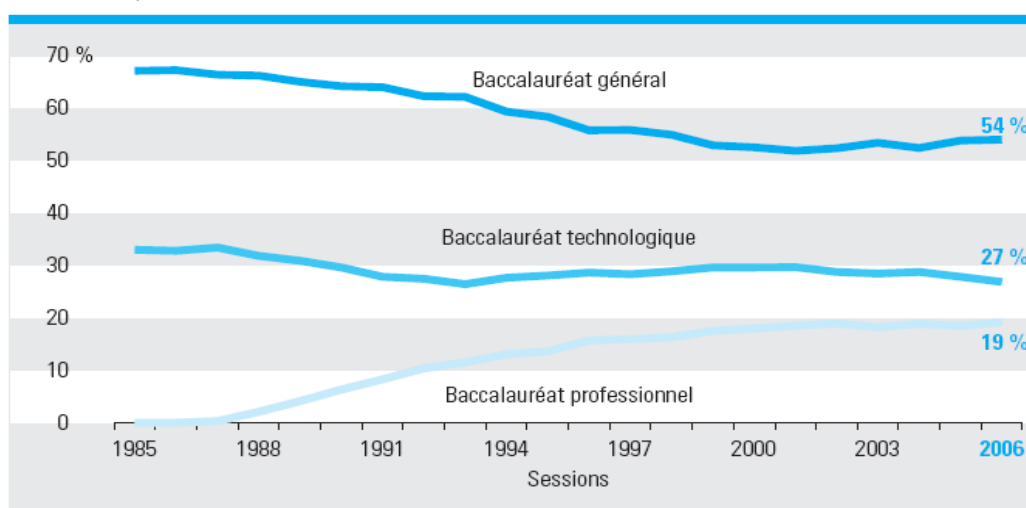
### A. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL A JOUÉ UN RÔLE CENTRAL DANS L'ÉLEVATION RÉCENTE DU NIVEAU DE QUALIFICATION

#### 1. Un nouveau bachelier sur cinq est désormais issu de l'enseignement professionnel

La démocratisation de l'enseignement secondaire doit beaucoup aux filières professionnelles : en effet, la création d'un baccalauréat spécifique en 1985 a permis non seulement d'élever le niveau de qualification des élèves engagés dans ces cursus, mais elle a aussi largement contribué à augmenter de manière substantielle le nombre de jeunes vivant en France ayant atteint le niveau du baccalauréat.

Ce nouveau diplôme, qui a permis d'amorcer la rupture avec un enseignement professionnel reposant sur des filières courtes et des formations très spécialisées, s'est en effet imposé très rapidement. Dix ans après sa création, il concernait déjà 13 % des bacheliers. En 2006, soit vingt-deux après sa création, **un lycéen sur cinq reçus au baccalauréat** sortait d'une filière professionnelle.

**GRAPHIQUE 1** – Répartition des bacheliers depuis 1985 selon les différentes filières du baccalauréat  
France métropolitaine + DOM



Source : OCEAN-DEPP 2006

La contribution de l'enseignement professionnel à l'élévation du niveau général de qualification est encore plus nette si l'on s'intéresse à la proportion d'une génération diplômée du baccalauréat.



Pour les sections générales, un pic a en effet été atteint en 1995, avant une lente décline suivie d'une légère remontée à partir de 2003 et de 2004. Dans le même temps, la contribution de séries technologiques est restée stable, malgré une légère diminution. Si la proportion de bacheliers dans une génération, toutes séries confondues, a tout de même légèrement augmenté depuis 1995, **cela s'explique intégralement par la montée en puissance du baccalauréat professionnel**, qui a plus que compensé la baisse observée dans les autres filières.

#### PROPORTION DE BACHELIERS DANS UNE GÉNÉRATION PAR TYPE DE BACCALAURÉAT (EN %)

	1970	1980	1985	1990	1995 (1)	1998 (2)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Baccalauréat général	16,7	18,6	19,8	27,9	37,2	33,8	32,2	32,9	32,6	32,6	33,6	32,3	33,7	34,8
Baccalauréat technologique	3,4	7,3	9,6	12,8	17,6	18,3	18,3	18,5	18,2	17,8	17,9	17,8	17,3	17,2
Baccalauréat professionnel	-	-	-	2,8	7,9	10,5	11,1	11,4	11,2	11,5	11,3	11,7	11,5	12,3
<b>Ensemble</b>	<b>20,1</b>	<b>25,9</b>	<b>29,4</b>	<b>43,5</b>	<b>62,7</b>	<b>62,6</b>	<b>61,6</b>	<b>62,8</b>	<b>62,0</b>	<b>61,8</b>	<b>62,8</b>	<b>61,8</b>	<b>62,5</b>	<b>64,3</b>

(1) 1995 et années antérieures : anciennes séries, avec pour 1990 et 1995 les données démographiques calées sur le recensement de 1990.

(2) 1998 et années suivantes : nouvelles séries, avec les données démographiques calées sur le recensement de 1999.

Source : Ministère de l'éducation nationale

Pour autant, la proportion de bacheliers professionnels par génération **tend aujourd'hui à se stabiliser autour de 12 %**, témoignant ainsi de la nécessité de **redonner un nouveau souffle** à l'élévation du niveau de qualification au sein de l'enseignement professionnel lui-même.

## 2. Une offre de diplômes transformée

La création du baccalauréat professionnel a marqué une nouvelle étape dans le processus d'élévation du niveau de qualification offert au sein de l'enseignement professionnel. La structure des diplômes préparés a ainsi substantiellement évolué.

Les effectifs des classes préparant le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ont en effet très fortement décliné, le CAP en trois ans disparaissant quasi totalement, sans que la hausse du nombre d'élèves préparant un CAP en deux ans n'ait jamais suffi à compenser cette baisse. **En 2006, 91 520 jeunes étaient inscrits dans une voie menant au CAP en 2 ans.**

Dans le même temps, l'essor du brevet d'études professionnelles (BEP) a été extrêmement net, avec des effectifs multipliés par trois entre 1970 et 1990. Depuis lors, le nombre d'élèves en BEP diminue légèrement, avec **415 757 inscrits** dans une classe qui y mène en 2006.

Enfin, la création du baccalauréat professionnel n'a pas conduit à la disparition de certains diplômes spécifiques de niveau semblable, comme le

brevet des métiers d'art. Au total, le nombre d'inscrits dans des filières de niveau baccalauréat ou assimilé était de 193 199 en 2006.

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET PROPORTION DE FILLES (EN %)

	France métropolitaine			France métropolitaine + DOM						
	1970	1980	1990	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006
CEP	4 812	8 381	541	614						
CAP 1 an	-	-	3 102	3 102	4 866	5 655	6 236	6 540	6 509	6 039
% filles	-	-	63,2	63,2	65,8	70,8	73,1	73,0	73,7	71,2
CAP 2 ans										
1 <sup>re</sup> année	17 836	14 527	14 774	15 311	34 841	42 062	45 613	47 227	49 141	50 456
2 <sup>de</sup> année	18 030	14 079	16 370	16 824	28 521	33 481	36 606	38 996	40 360	41 064
<b>Total CAP 2 ans</b>	<b>35 866</b>	<b>28 606</b>	<b>31 144</b>	<b>32 135</b>	<b>63 362</b>	<b>75 543</b>	<b>82 219</b>	<b>86 223</b>	<b>89 501</b>	<b>91 520</b>
% filles	50,5	49,4	48,9	48,8	51,0	51,3	51,0	50,6	50,9	51,3
CAP 3 ans										
1 <sup>re</sup> année	182 922	164 257	32 628	34 850	2 345	-	-	238	188	151
2 <sup>e</sup> année	151 238	136 186	37 798	39 920	2 862	1 277	138	302	140	142
3 <sup>e</sup> année	141 368	128 867	40 722	42 824	3 523	1 273	1 034	488	265	147
<b>Total CAP 3 ans</b>	<b>475 528</b>	<b>429 310</b>	<b>111 148</b>	<b>117 594</b>	<b>8 730</b>	<b>2 550</b>	<b>1 172</b>	<b>1 028</b>	<b>593</b>	<b>440</b>
% filles	47,1	41,5	42,2	42,6	39,3	40,5	48,4	55,4	63,6	65,5
BEP 1 an	-	-	-	-	2 034	3 258	3 661	3 797	4 103	4 317
BEP 2 ans										
Seconde professionnelle	80 606	168 534	232 639	242 588	224 859	225 886	222 936	221 296	218 618	214 199
Terminale BEP	53 834	138 373	219 559	228 720	218 363	210 142	210 346	207 944	205 060	201 558
<b>Total BEP 2 ans</b>	<b>134 440</b>	<b>306 907</b>	<b>452 198</b>	<b>471 308</b>	<b>443 222</b>	<b>436 028</b>	<b>433 282</b>	<b>429 240</b>	<b>423 678</b>	<b>415 757</b>
% filles	57,4	55,8	47,8	48,1	45,4	44,8	44,4	44,2	44,1	44,2
Bac pro/BMA 2 et 3 ans										
Première professionnelle (2)	-	-	53 942	55 529	92 144	91 769	94 862	99 518	102 528	103 886
Terminale professionnelle (3)	-	-	39 774	40 897	83 107	81 442	82 877	85 042	88 916	89 313
<b>Total bac pro/BMA 2 et 3 ans</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>93 716</b>	<b>96 426</b>	<b>175 251</b>	<b>173 211</b>	<b>177 739</b>	<b>184 560</b>	<b>191 444</b>	<b>193 199</b>
% filles	-	-	47,6	47,8	46,7	45,8	45,2	44,4	44,1	44,0
M C (y compris niveau IV)	-	-	4898	5045	6716	6007	6247	6292	6413	6284
Formations diverses										
de niveaux IV et V			15811	16019	1180	1293	1503	1602	1712	2110
<b>Ensemble</b>	<b>650 646</b>	<b>773 204</b>	<b>712 558</b>	<b>742 243</b>	<b>705 361</b>	<b>703 545</b>	<b>712 059</b>	<b>719 282</b>	<b>723 953</b>	<b>719 666</b>
% filles	49,5	47,7	46,8	47,0	46,4	46,1	45,8	45,5	45,4	45,6

(1) Y compris EREA à partir de 2000.

(2) Y compris 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> année de bac pro en 3 ans, 1<sup>re</sup> année de BMA en 2 ans, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> années de BMA en 3 ans.

(3) Y compris 3<sup>e</sup> année de bac pro et BMA en 3 ans, 2<sup>de</sup> année de BMA en 2 ans, bac pro et BMA en 1 an.

Source : Ministère de l'éducation nationale

### 3. Un baccalauréat professionnel qui permet désormais la poursuite d'études supérieures

L'élévation du niveau général de qualification dans l'enseignement professionnel a permis aux bacheliers issus de ces filières **d'accéder aux formations supérieures**. En 2006, c'était le cas de **22,6 %** d'entre eux, qui se dirigeaient essentiellement vers les sections de techniciens supérieurs et dans une moindre mesure vers les universités.

**Le poids symbolique de cette évolution doit être pleinement mesuré : elle signifie que l'enseignement professionnel peut conduire jusqu'à des études supérieures.** Il y a peu encore, cela serait apparu inconcevable, les filières professionnelles menant avant tout à une entrée rapide dans la vie active.

**TAUX D'INSCRIPTION IMMÉDIAT DES BACHELIERS PROFESSIONNELS  
DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (EN %)**

	1997	2004	2005	2006
<b>Université hors IUT</b>	6,8	6,4	5,9	5,8
<b>IUT</b>	0,8	0,7	0,8	0,7
<b>CPGE</b>	0	0	0	0
<b>STS</b>	8,9	15,2	15,7	15,5
<b>Autres formations</b>	0,8	0,6	0,6	0,6
<b>Total</b>	17,3	22,9	23	22,6

*Source : Ministère de l'éducation nationale*

Des progrès restent pourtant encore à faire de ce point de vue, les bacheliers professionnels qui s'engagent dans des études supérieures ayant **plus de difficultés à obtenir leur diplôme** que les titulaires du baccalauréat issus d'autres filières. Cela est particulièrement vrai dans les sections de technicien supérieur, alors même que ce cursus, bien que particulièrement exigeant, s'insère avec plus d'évidence dans le parcours d'un bachelier professionnel qu'une première année de licence.

**TAUX DE RÉUSSITE AU BREVET DE TECHNICIEN SUPÉRIEUR EN 2005**

	Scolaire	Apprenti	Formation continue	Ens. à distance et individuel	Ensemble
Bac L	79,5	82,2	72,9	44,8	<b>73,1</b>
Bac ES	85,3	85,0	74,6	50,7	<b>79,3</b>
Bac S	85,3	85,9	73,8	39,3	<b>78,4</b>
<b>Bac général</b>	<b>83,9</b>	<b>84,7</b>	<b>73,9</b>	<b>45,0</b>	<b>77,4</b>
Bac STI	75,7	77,4	51,4	33,1	<b>72,0</b>
Bac STT	72,3	66,9	54,7	40,1	<b>64,5</b>
Autres bac techno	73,8	66,7	51,4	34,0	<b>65,6</b>
<b>Bac technologique</b>	<b>73,6</b>	<b>71,1</b>	<b>54,0</b>	<b>38,2</b>	<b>66,7</b>
<b>Bac professionnel</b>	<b>56,1</b>	<b>54,3</b>	<b>34,1</b>	<b>25,7</b>	<b>45,1</b>
<b>Ensemble</b>	<b>74,3</b>	<b>66,5</b>	<b>54,4</b>	<b>37,0</b>	<b>65,0</b>

*Source : MEN-MESR-DEPP*

Pourtant, **le taux de réussite en licence des titulaires d'un baccalauréat professionnel est comparable à celui des bacheliers des séries technologiques**, mais il reste très inférieur à celui des étudiants issus des filières générales.

## TAUX DE RÉUSSITE À LA LICENCE SELON LE BACCALAURÉAT D'ORIGINE

	1 an	2 ans	3 ans	Cumulée en 3 ans
Baccalauréat général	72,2	12,0	1,6	85,8
Baccalauréat technologique	57,3	7,5	2,1	66,9
Baccalauréat professionnel	55,6	8,8	2,1	66,4
<b>Ensemble des bacheliers</b>	<b>70,7</b>	<b>11,4</b>	<b>1,6</b>	<b>83,7</b>

Source : MEN-MESR-DEPP

Aussi, bien que l'enseignement professionnel ne soit pas tourné en priorité vers la poursuite d'études supérieures, **il permet néanmoins de s'engager dans des cursus universitaires avec des chances de réussite réelles.**

### 4. Une insertion professionnelle en net progrès

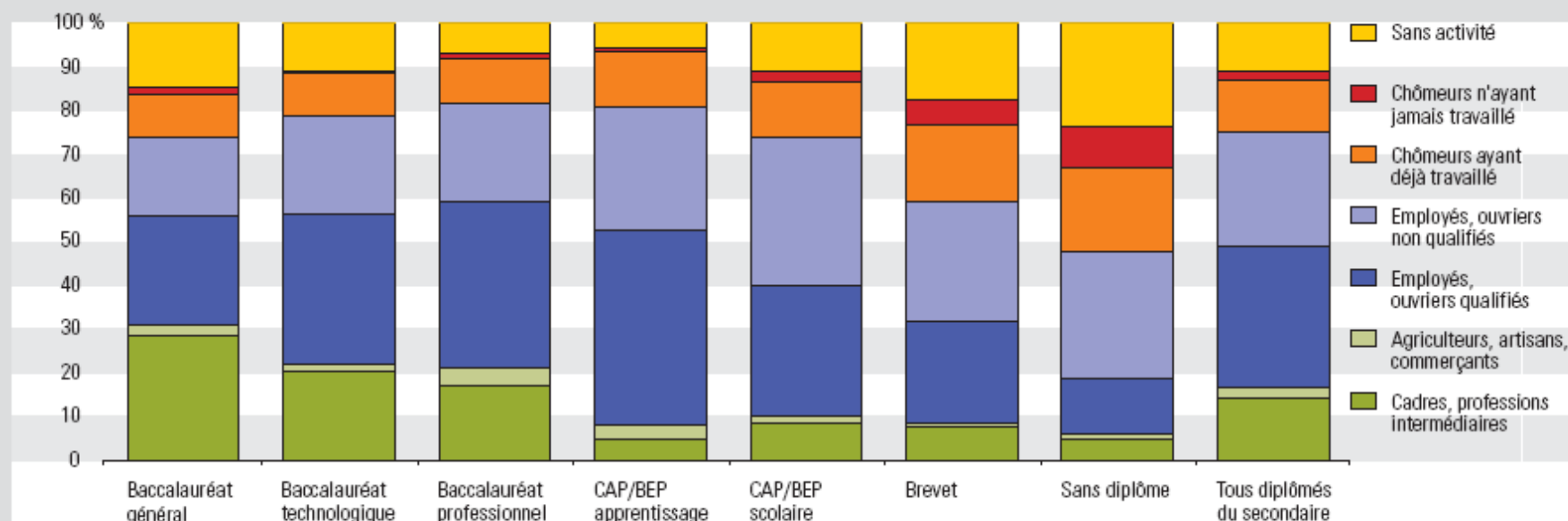
L'enseignement professionnel se caractérise également par **une bonne insertion sur le marché de l'emploi** des élèves qui l'ont fréquenté. Celle-ci progresse avec le niveau du diplôme préparé et obtenu, **les bacheliers professionnels étant moins souvent au chômage que leurs camarades des sections générales et technologiques.**

De plus, le **taux d'emploi en CDI des diplômés de l'enseignement secondaire professionnel est en net progrès**, comme en témoignent les résultats des enquêtes Génération 98 et Génération 2001 menées par le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ). Cela est vrai pour **les titulaires non seulement d'un baccalauréat, mais aussi d'un CAP et d'un BEP.** Cette évolution est d'autant plus remarquable que dans le même temps, la situation des titulaires d'un DUT ou d'un BTS tertiaire se dégradait.

■ L'insertion au regard de la spécialité de formation		Génération 98							Génération 2001						
		Au bout de trois ans de vie active							Au bout de trois ans de vie active						
		Accès immédiat et durable à l'emploi (en %)	Ils sont au chômage (en %)	Ils ont un CDI (en %)	Ils occupent un emploi aidé (en %)	Ils travaillent en intérim (en %)	Ils travaillent à temps partiel (en %)	Salaire mensuel net médian (en euros)	Accès rapide et durable à l'emploi (en %)	Ils sont au chômage (en %)	Ils ont un CDI (en %)	Ils occupent un emploi aidé (en %)	Ils travaillent en intérim (en %)	Ils travaillent à temps partiel (en %)	Salaire mensuel net médian (en euros)
CAP ou BEP	Tertiaire	46	18	53	11	9	24	900	69	17	61	10	4	24	1 000
	Industriel	62	9	63	5	14	6	1 020	77	14	72	5	11	6	1 120
Bac professionnel ou technologique	Tertiaire	59	8	61	10	6	19	960	65	14	67	8	5	18	1 100
	Industriel	59	5	70	5	9	5	1 080	85	9	80	3	9	3	1 200
DUT ou BTS	Tertiaire	67	6	75	8	3	6	1 160	78	9	71	6	4	6	1 200
	Industriel	47	4	74	5	6	3	1 260	81	7	79	3	6	1	1 300

Champs : jeunes ayant quitté le système éducatif en 1998 ou en 2001. Sources : enquête « Génération 98 », enquête « Génération 2001 » (interrogation du printemps 2004), Cereq 2005.

### 03 Situation professionnelle des jeunes sortis de formation initiale depuis environ 5 ans, en fonction de leur diplôme (année 2005)



Lecture : sur l'ensemble de l'année 2005, cinq ans environ après la fin de leur formation initiale, 75 % des diplômés des brevets, CAP, BEP et baccalauréats ont un emploi, pour 47 % des jeunes n'ayant aucun diplôme.

Source : calculs DEPP à partir des enquêtes Emploi de l'INSEE (moyenne annuelle)

Ces résultats témoignent de la reconnaissance par le marché du travail de la grande qualité des formations délivrées par l'enseignement professionnel. Celui-ci se heurte toutefois à un problème majeur : si l'insertion des diplômés ne fait pas de réelle difficulté, le nombre des élèves arrêtant leurs études en cours de secondaire professionnel est très important. Il faut toutefois souligner que même interrompues, des études secondaires professionnelles permettent une meilleure insertion.

**B. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL EST PRISONNIER D'UNE IMAGE DATÉE QUI NOURRIT L'ORIENTATION PAR DÉFAUT**

**1. Une orientation par défaut qui conduit de nombreux élèves à abandonner leurs études avant leur terme**

*a) Des flux importants d'élèves quittant le système scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme de niveau V*

La prégnance de l'orientation par défaut dans l'enseignement professionnel se lit dans l'importance des abandons d'études en cours de scolarité.

**JEUNES ÂGÉS DE 20 A 24 ANS N'AYANT PAS OBTENU DE DIPLÔME DU SECOND CYCLE, SELON LE SEXE (2005)**

En milliers et en %	Hommes		Femmes		Ensemble	
Classe d'inscription la plus élevée :	par classe d'âge (milliers)	%	par classe d'âge (milliers)	%	par classe d'âge (milliers)	%
<b>Ont étudié jusqu'en classe terminale de préparation d'un diplôme de 2<sup>nd</sup> cycle mais ont échoué aux examens :</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>69</b>	<b>9</b>
Terminale générale ou technologique	18	4	16	4	35	5
Terminale de CAP ou de BEP	23	6	11	3	34	4
<b>Ont arrêté avant la classe terminale de préparation d'un diplôme de 2<sup>nd</sup> cycle:</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>64</b>	<b>8</b>
Secondes ou premières générales et technologiques	6	2	6	1	12	2
1er cycle, 1 <sup>ères</sup> années de préparation d'un CAP ou d'un BEP ("sans qualification")	29	7	22	6	52	6
<b>Ensemble</b>	<b>77</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>14</b>	<b>133</b>	<b>17</b>

Source : Ministère de l'éducation nationale (données INSEE)

Ceux-ci ne sont pas encore parfaitement mesurés, comme le souligne l'audit de modernisation mené en 2006 sur la carte de l'enseignement professionnel. Les indicateurs existants permettent de connaître le nombre d'élèves ayant arrêté leurs études au collège ou avant la terminale CAP ou BEP, sans distinguer précisément leur ventilation au sein de cette même catégorie. **Au total, ce sont environ 50 000 élèves qui sortent sans qualification du système scolaire. Par ailleurs, 34 000 lycéens par**

**génération échouent au CAP ou au BEP<sup>1</sup>**. L'audit précité conclut quant à lui, au vu de données recueillies dans les académies de Paris et de Nancy-Metz, **que le taux de « sortants » se situe entre 12 et 13 % au niveau du CAP, entre 7 et 8 % au niveau du BEP et de 11 % pour le baccalauréat professionnel.**

Ces estimations sont convergentes avec celles formulées par la direction des études et de la prospective (DEP) du ministère de l'éducation nationale, qui évaluait dans ses publications de 2004 l'abandon en CAP et BEP à environ 15 % des jeunes, dont 12 % dans les établissements publics en 1999. Aucun chiffre plus récent n'était alors proposé.

Votre rapporteure **estime néanmoins particulièrement nécessaire de construire des indicateurs fiables sur cette question**, afin de mesurer avec précision les progrès qui doivent encore être accomplis. De plus, disposer de telles données apparaît d'autant plus nécessaire que, dans leur détail, elles permettraient de comprendre quelles difficultés propres à chaque niveau font obstacle à la poursuite d'études.

En tout état de cause, les statistiques existantes permettent d'apprécier l'écart entre l'enseignement général et technologique et les filières professionnelles, puisque dans celui-là, l'abandon, en cours de scolarité, est particulièrement rare (2 % avant la terminale) alors que dans celles-ci, il est beaucoup plus fréquent.

Cette caractéristique s'explique par deux facteurs cumulatifs : les collégiens orientés vers l'enseignement professionnel le sont le plus souvent en raison de résultats jugés insuffisants pour poursuivre une scolarité générale et technologique ; cette orientation est le plus souvent subie et ne résulte pas d'un choix positif. Les filières conduisant au CAP ou au BEP revêtent alors un caractère **d'enseignement de remédiation**, les élèves concernés ayant trop souvent perdu confiance dans leur capacité à répondre aux exigences du système éducatif comme dans celle de l'Ecole à les amener à la réussite.

**Les taux d'abandon doivent donc être appréciés à cette aune** et ne paraissent pas résulter d'une inefficacité relative de l'enseignement professionnel. Ils témoignent au contraire de la capacité à limiter les conséquences de décisions d'orientation fondées sur l'échec.

*b) Une scolarité qui s'arrête trop souvent au CAP ou au BEP*

L'enseignement professionnel se caractérise également par **un taux relativement faible de poursuite d'études après un CAP ou un BEP**, ce qui souligne la difficulté que rencontrent les équipes éducatives lorsqu'elles s'efforcent d'amener les élèves à s'inscrire dans un projet scolaire de plus grande ampleur.

---

<sup>1</sup> Les données à la disposition de votre rapporteure ne lui ont pas permis de distinguer les élèves abandonnant en cours de terminale de ceux qui échouent à l'examen.

Sur ce point également, **les données précises et récentes sont encore insuffisantes et votre rapporteure le regrette**. Toutefois, si l'on compare le nombre d'élèves en dernière année de BEP ou de CAP en 2005, soit 245 685, avec celui des lycéens fréquentant une classe de première menant au baccalauréat professionnel en 2006, brevet des métiers d'art (BMA) compris, soit 103 886, **l'on arrive à un taux d'accès d'un peu plus de 42 %**. A contrario, cela signifie que **58 % des élèves en dernière année de BEP ou de CAP ne rejoignent pas une filière professionnelle menant à un diplôme de niveau baccalauréat**, soit qu'ils soient contraints de redoubler, soit qu'ils arrêtent leur scolarité, soit encore qu'ils rejoignent une première d'adaptation conduisant à une terminale de série technologique.

Ces estimations sont convergentes avec les données plus anciennes publiées par la DEP, qui **évaluait à un peu moins de 50 % en 2001** la proportion des élèves titulaires d'un BEP ou d'un CAP préparant ensuite un baccalauréat professionnel.

Par ailleurs, l'analyse des flux entre filières au cours du second cycle de l'enseignement secondaire auxquelles la DEP avait procédé en 1999 mettait en évidence le fait que **l'enseignement professionnel perdait plus d'élèves qu'il n'en gagnait à ces échanges : environ 6 % des élèves de seconde générale et technologique étaient orientés en fin d'année vers un CAP ou un BEP, alors que 13 % des nouveaux titulaires de ces diplômes rejoignaient une première d'adaptation**.

Il semble donc que l'enseignement professionnel soit confronté à une **double évaporation de ses effectifs : un certain nombre d'élèves en grande difficulté abandonne ses études tandis que d'autres, qui comptent sans doute parmi les élèves dont les résultats sont les plus satisfaisants, rejoignent l'enseignement général et technologique**.

*c) Un taux d'accès au baccalauréat professionnel qui reste trop faible*

La conséquence de ces flux est particulièrement frappante : **les élèves qui accomplissent une scolarité complète dans le second cycle professionnel du second degré sont une minorité**. En 2006, le taux d'accès au baccalauréat professionnel des élèves de seconde professionnelle était de **28,4 %**, ce qui reste à l'évidence très faible.

Il apparaît donc nécessaire de modifier en profondeur les déterminants des choix d'orientation afin de permettre aux élèves des filières professionnelles de **construire autant que faire se peut un projet scolaire construit sur la réussite et non sur l'échec**.

Au demeurant, votre rapporteure tient à le souligner, ce faible taux d'accès ne s'explique pas par le maintien au sein du système scolaire d'élèves qui auraient tout à gagner à entrer dans la vie active. **Les apprentis préparant le BEP ou le CAP ont en effet un taux de réussite inférieur de 4 % à celui de leurs camarades sous statut scolaire**.



Les déterminants de l'échec dans l'enseignement professionnel ne se trouvent donc pas dans les pratiques pédagogiques qui y prévalent, mais bien dans le passé et le profil scolaire des jeunes qui y entrent. Le surmonter demandera donc non de développer telle ou telle voie de professionnalisation, mais avant tout **d'agir sur les causes d'insuccès au collège et sur l'orientation telle qu'elle est pratiquée à la fin de ce premier cycle.**

## **2. Une certaine méconnaissance des filières et de leurs débouchés qui amène à une répartition inégale des effectifs entre les filières**

La voie professionnelle ne souffre pas seulement d'être assimilée à un enseignement réservé aux jeunes qui se seraient révélés incapables, tout au long de leurs études, de réussir dans les filières générales ou technologiques. **Elle pâtit également de l'image des métiers auxquels elle prépare.** Un clivage très net sépare ainsi les formations conduisant aux professions du tertiaire, relativement attractives, de celles qui sont en lien avec la production, qui font l'objet d'un certain rejet de la part des jeunes et de leur famille.

### **INDICE D'ATTRACTIVITÉ DES FILIÈRES DE BEP DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ACADÉMIE DE PARIS (2006)<sup>1</sup>**

FILIERE BEP	CAPACITES D'ACCUEIL	DEMANDES V1	INDICE D'ATTRACTIVITE
Arts appliqués, industries graphiques	36	119	3,31
Alimentation, hôtellerie, restauration	198	450	2,27
Automobile, transports, magasinage	114	179	1,57
Santé, social, soin	390	568	1,46
Commerce, vente	435	615	1,41
Electricité, électronique	594	625	1,05
Productique, mécanique	159	137	0,86
Bâtiment, travaux publics, bois, ameublement	123	104	0,85
Textile, habillement	157	119	0,76
Chimie, physique	96	61	0,64
Administration, comptabilité	1264	797	0,63
Hygiène, sécurité	24	9	0,38
Matériaux, métaux, plastiques, papier	39	10	0,26
<b>BEP</b>	<b>3629</b>	<b>3793</b>	<b>1,05</b>

Source : Académie de Paris.

Cela tient pour une large part à la méconnaissance des professions auxquelles préparent ces formations, mais aussi à **une prise en compte insuffisante par les jeunes et leurs familles des débouchés réels de ces filières.** De ce point de vue, il semble y avoir encore un travail à faire afin de les convaincre de prendre en compte dans les choix d'orientation la nature du

---

<sup>1</sup> L'indice d'attractivité se définit comme le nombre de demandes d'affectation formulées par les élèves en premier vœu sur les capacités d'accueil de la filière. Un indice supérieur à 1 signifie qu'il y a plus de demandes d'affectation que de places. Un indice inférieur à 1 signifie qu'il y a plus de places que de demandes en premier choix.

métier envisagé ainsi que les perspectives d'insertion professionnelle qui y sont associées. De fait, cette répartition très inégale des vœux formulés par les élèves conduit à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, tels que le bâtiment et plus largement l'ensemble des secteurs de la production. A l'inverse, certaines filières professionnelles préparant aux métiers du tertiaire forment trop de jeunes au regard des besoins du marché du travail.

Toutefois le jeu existant entre les demandes d'inscription et les capacités d'accueil ainsi que les perspectives d'insertion à terme est en partie compensé par les « **désajustements** » qui se produisent lorsqu'un jeune occupe un emploi qui ne correspond pas à la spécialité qu'il a étudiée. Le taux de désajustement global est évalué par le CEREQ, au vu des résultats de l'enquête Génération 98, à **59 %**.

Toutefois, si ce phénomène témoigne de l'indiscutable capacité d'adaptation que manifestent les jeunes diplômés, il est également synonyme compte tenu de son niveau très élevé d'une certaine déperdition : les entreprises y perdent des salariés mieux formés et donc plus efficaces. Quant aux jeunes, comme le montre la même enquête du CEREQ, ils souffrent majoritairement de ce désajustement puisque **plus des deux tiers des « désajustés » occupent un emploi supposant un niveau de qualification inférieur à celui qui est le leur.**

**La réduction du taux de désajustement apparaît donc comme un objectif souhaitable et il serait sans doute pertinent qu'un indicateur de performance soit construit à ce sujet.**

### **3. Un enseignement professionnel prisonnier d'une image datée, qui se traduit notamment par une féminisation très variable**

Le poids de l'image associée à l'enseignement professionnel et aux métiers auxquels il prépare se mesure également à **la place extrêmement variable qu'y occupent les jeunes filles.**

*a) Un taux de féminisation qui décroît avec le niveau du diplôme préparé*

En première analyse en effet, celles-ci apparaissent en effet **majoritaires dans les classes menant au CAP, mais minoritaires dans les filières conduisant à des diplômes de niveau supérieur.** Cette situation n'est pas nouvelle, et se constatait déjà en 2000, sauf pour les CAP en 3 ans. Comme par ailleurs **le taux de réussite des filles au CAP et au BEP est supérieur à celui des garçons (78,4 % contre 76,6% en CAP en 2006 et 77,6 % contre 70,7 % en BEP la même année),** la seule conclusion qui s'impose est que **les jeunes filles sont plus nombreuses à arrêter leurs études après avoir obtenu un CAP.**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SECOND CYCLE PROFESSIONNEL ET  
PROPORTION DE FILLES- RENTRÉE 2006 (PUBLIC + PRIVÉ)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>CAP 1 an</b>	<b>6 509</b>	<b>6 039</b>
% filles	73,7	71,2
<b>CAP 2 ans</b>		
1re année	49 141	50 456
2e année	40 360	41 064
<b>Total CAP 2 ans</b>	<b>89 501</b>	<b>91 520</b>
% filles	50,9	51,3
<b>CAP 3 ans</b>		
1re année	188	151
2e année	140	142
3e année	265	147
<b>Total CAP 3 ans</b>	<b>593</b>	<b>440</b>
% filles	63,6	65,5
<b>BEP 1 an</b>	<b>4 103</b>	<b>4 317</b>
<b>BEP 2 ans</b>		
2nde professionnelle	218 618	214 199
Terminale BEP	205 060	201 558
<b>Total BEP 2 ans</b>	<b>423 678</b>	<b>415 757</b>
% filles	44,1	44,2
<b>Bac pro/BMA 2 et 3 ans</b>		
Première professionnelle (1)	102 528	103 886
Terminale professionnelle (2)	88 916	89 313
<b>Total BAC pro/BMA 2 et 3 ans</b>	<b>191 444</b>	<b>193 199</b>
% filles	44,1	44
<b>M C (y compris niveau IV)</b>	<b>6 413</b>	<b>6 284</b>
Formations diverses de niveaux IV et V	1712	2110
<b>Ensemble</b>	<b>723 953</b>	<b>719 666</b>
% filles	45,4	45,6

*Source : Ministère de l'éducation nationale*

*b) Un taux de féminisation très variable selon les filières*

Pour autant, les statistiques globales de féminisation de l'enseignement professionnel ne doivent pas porter à penser que la mixité y règne très largement. **En effet, filière par filière, des déséquilibres très importants apparaissent** : les filles sont en effet particulièrement nombreuses dans le secteur des services, alors les garçons sont très largement majoritaires dans les formations préparant aux métiers de la production. **La DEP estimait ainsi à 70 % le taux de féminisation des spécialités de services et à 10 % environ ce même taux dans le domaine de la production.**

Ces très fortes différences tiennent avant tout à l'image même des métiers préparés, qui sont jugés plus « féminins » ou « masculins ». La prévalence d'une **classification aussi sommaire** n'a pu que frapper votre rapporteure, qui souhaite en conséquence que le ministère de l'éducation

nationale s'empare rapidement de cette question afin de lever ces biais génériques.

*c) Une insertion professionnelle plus difficile pour les jeunes filles*

L'effet combiné d'une féminisation limitée à certaines spécialités et à certains niveaux d'études dans l'enseignement professionnel explique pour une large part la différence d'insertion professionnelle des filles.

L'enquête « Insertion dans la vie active » (IVA) menée par la DEP en 2002 montrait en effet que **29,3 % des filles titulaires d'un BEP-CAP étaient au chômage sept mois après la fin de leur scolarité, contre 19,3 % des garçons. De même, 21,5 % des jeunes femmes titulaires d'un baccalauréat professionnel connaissaient une situation semblable, contre 13,4 % des garçons.**

Les formations choisies par les filles sont en effet celles où les débouchés sont moindres. En conséquence, leur insertion sur le marché du travail est plus problématique.

**Votre rapporteure estime donc particulièrement nécessaire de prêter une attention spéciale aux choix d'orientation des filles, afin de limiter leurs effets sur leur devenir professionnel futur.**

## II. UNE CERTITUDE : LA NÉCESSITÉ DE REDONNER CONFIANCE ET FIERTÉ À CHACUN DES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

### A. EN AMONT, CONSTRUIRE UNE ORIENTATION FONDÉE SUR LES PROJETS ET LES GOÛT DES ÉLÈVES

#### 1. Faire connaître l'enseignement professionnel et la diversité des métiers à tous les collégiens

##### *a) Nourrir des projets personnels grâce à la découverte des métiers*

Mettre fin à l'orientation par défaut suppose tout d'abord de transformer en profondeur l'image de l'enseignement professionnel, qui ne doit plus apparaître comme une voie d'études dans laquelle l'on s'engage « faute de mieux ».

Or, si cette perception prévaut aujourd'hui encore trop souvent, c'est qu'aux yeux de tous, élèves, professeurs et familles, **la scolarité en collège a naturellement vocation à se poursuivre en seconde générale et technologique**, qui apparaît comme la **suite logique** du premier cycle du second degré. Par définition, le **collège unique** devrait pourtant préparer les élèves à accomplir leur second cycle aussi bien dans la voie générale que dans les filières technologiques ou dans l'enseignement professionnel. Pour l'heure, ce n'est pas le cas, la dimension professionnelle des études suivies en collège étant très faible.

Votre rapporteure ne sous-estime pas les difficultés qui sous-tendent l'idée d'une professionnalisation de la scolarité du premier cycle. Il ne s'agit pourtant pas de préconiser une diminution du volume des enseignements généraux, dont les futurs élèves des lycées professionnels auront tout autant besoin que leurs camarades de la voie générale et technologique, mais **de renforcer la découverte des métiers et des filières tout au long des années de collège**.

Une telle ouverture au monde professionnel ne doit pas rester une simple clause de style : il s'agit bien de faire découvrir aux jeunes élèves des voies et des métiers qu'ils ignorent et qui pourraient les attirer, **quels que soient leurs résultats par ailleurs**.

L'enseignement professionnel est en effet par définition tourné vers un métier ou une famille de métiers. **Si ceux-ci n'attirent pas au préalable les élèves qui doivent les étudier, il est évident que les risques d'abandon d'études ou d'échecs sont démultipliés**.

L'objet même des enseignements de découverte professionnelle est donc **d'informer les élèves et de faire naître en eux des envies ou des**

**vocations**, qui les conduiront à élaborer un projet personnel qui puisse se nourrir d'un intérêt réel pour une profession donnée.

*b) Dépasser des dispositifs actuels par trop formels ou réservés aux élèves qui connaissent déjà des difficultés*

(1) Des stages et des visites destinées avant tout jusqu'ici aux élèves rencontrant des difficultés

Or trop souvent, la découverte du milieu professionnel reste réservée aux élèves qui, parce qu'ils connaissent des difficultés scolaires particulières, apparaissent comme destinés à rejoindre une filière préparant à une insertion rapide sur le marché du travail.

Les dispositions de l'article 8 du décret n° 96-465 du 29 mai 1996 relatif à l'organisation de la formation au collège en témoignent, **puisqu'elles présentent les visites et les stages d'observation comme de simples possibilités pour tous les élèves, mais comme une obligation pour ceux qui sont déjà engagés dans des formations courtes** : « *Afin de développer les connaissances des élèves sur l'environnement technologique, économique et professionnel, et notamment dans le cadre de l'éducation à l'orientation, l'établissement peut organiser, dans les conditions prévues par le code du travail, des visites d'information et des séquences d'observation dans des entreprises, des associations, des administrations, des établissements publics ou des collectivités territoriales ; l'établissement organise également des stages auprès de ceux-ci, pour les élèves âgés de quatorze ans au moins qui suivent une formation dont le programme d'enseignement comporte une initiation aux activités professionnelles.* »

(2) Un enseignement de découverte professionnelle facultatif

Une même logique a présidé à la création par l'arrêté du 2 juillet 2004 relatif à l'organisation des enseignements du cycle d'orientation de collège d'un **enseignement de découverte professionnelle facultatif en classe de troisième**.

Certes, deux modalités ont été prévues : une option de trois heures, destinée à tous les élèves, et un module de six heures, plus particulièrement offert aux élèves qui font face à des difficultés et qu'il convient de préparer à une éventuelle orientation professionnelle. Ce module succède au demeurant à certains dispositifs tels que l'alternance ou les classes de troisième technologique, d'insertion ou préparatoires à la voie professionnelle.

**Le choix d'offrir deux options différentes** témoignait toutefois d'un souci louable de proposer à tous les élèves la possibilité de découvrir les métiers. Mais l'enseignement de découverte professionnelle dans son format de 3 heures restant lui aussi optionnel, **il ne concerne de fait qu'un nombre limité de collégiens** (68 000 en 2006-2007) et **n'est proposé que dans certains établissements** (60 % au cours de la dernière année scolaire).

- (3) Une séquence d'observation en milieu professionnel qui reste trop formelle

Le décret n° 2005-1013 du 24 août 2005 relatif aux dispositifs d'aide et de soutien pour la réussite des élèves au collège a toutefois marqué une première rupture franche avec l'idée selon laquelle la découverte des métiers ne concerne qu'une petite partie des élèves. En effet, il insère à l'article 8 du décret du 29 mai 1996 précité la disposition suivante : « *en classe de troisième, tous les élèves accomplissent une séquence d'observation en milieu professionnel.* » Il est ainsi venu entériner **la généralisation du stage court d'observation accompli par les collégiens en classe de 3<sup>e</sup>** et poser le principe d'une telle période de découverte pour tous les élèves.

Votre rapporteure **se félicite de cette évolution**, mais **regrette que la recherche de ce stage soit laissée à la charge des familles**. En effet, cela conduit les élèves ou bien à accomplir cette séquence d'observation dans l'entreprise ou l'institution où travaille l'un de leurs parents, ce qui en fait **un exercice largement formel**, ou bien à passer cette courte période aux côtés d'une connaissance de leur entourage proche, **ce qui limite fortement la dimension de découverte professionnelle et sociale** qui devrait y être associée.

Votre rapporteure souhaite en conséquence qu'une réflexion s'engage sur l'organisation de ces stages, afin qu'ils **puissent jouer pleinement leur rôle de période de découverte**. Une piste pourrait être la mutualisation des stages au sein d'une même classe ou d'un même établissement. **Votre rapporteure note au demeurant avec intérêt qu'une telle proposition figurait dans le programme du nouveau Président de la République et forme le vœu qu'elle soit rapidement mise en œuvre.**

- (4) La mise en place d'un parcours de découverte des métiers et des formations à destination de tous les élèves

Votre rapporteure se réjouit par ailleurs **de la nouvelle étape, particulièrement symbolique, franchie avec la création**, annoncée par M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, et Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, **d'un parcours de découverte des métiers et des formations à destination de tous les élèves.**

**Celui-ci comprendra notamment la visite, pour tous les collégiens, d'un lycée général et technologique, d'un lycée professionnel et d'un centre de formation d'apprentis.** Comme l'a indiqué le ministre de l'éducation nationale lors de son audition par votre commission, il y a beaucoup à attendre d'une telle visite, qui permettra notamment de faire tomber bien des idées reçues au sujet des conditions de vie et d'étude dans les lycées professionnels.

De manière semblable, **tous les lycéens passeront une journée dans une université ou un institut universitaire de technologie et dans une section de technicien supérieur ou une classe préparatoire aux grandes**

**écoles.** L'objectif recherché est le même : préparer les élèves aux choix d'orientation qu'ils devront faire et les aider à se déprendre des idées reçues.

Par ailleurs, le nouveau parcours de découverte des métiers et des formations **comprendra également des stages en entreprise, avec un minimum de 10 jours au total pendant la scolarité en collège**, qui devront permettre aux élèves de prendre contact avec différentes familles de métiers.

Enfin, ce parcours sera rythmé **par trois entretiens personnalisés en classe de 3<sup>e</sup>, de 1<sup>e</sup> et de terminale.** Ils offriront la possibilité aux élèves de réfléchir avec le concours d'un adulte qualifié à la formulation de leur projet professionnel.

Votre rapporteure **juge ce dispositif complet et prometteur**, mais **s'interroge toutefois sur la concentration de tels entretiens en cours de scolarité au lycée**, alors même que c'est **en fin de collège** que s'accomplit un premier choix d'orientation particulièrement décisif. De plus, il n'y a pas de réel enjeu de choix de filières en classe de 1<sup>e</sup>. **Enfin, tel qu'il est présenté, ce schéma a été conçu pour le seul enseignement général** et l'on voit mal comment il pourrait s'appliquer aux filières professionnelles, dont les rythmes sont différents : au cours de leur scolarité, les élèves engagés dans cette voie fréquentent le plus souvent deux classes de terminale, l'une avant le BEP, l'autre avant le bac professionnel. **Or, il serait peu pertinent de négliger le besoin d'accompagnement des élèves de lycées professionnels dans leurs choix d'orientation.** Votre rapporteure a déjà eu l'occasion de le souligner, la construction d'un projet personnel fait en effet précisément partie des enjeux centraux de la scolarité en filière professionnelle.

Par ailleurs, votre rapporteure souhaite que les **stages effectués dans le cadre du nouveau parcours puissent être plus ouverts** que ceux que les élèves accomplissent en classe de 3<sup>e</sup>. Sur ce point, la mention explicite de l'obligation de découvrir plusieurs filières de métiers au cours de ces stages est de nature à lever cette incertitude.

Enfin, **votre rapporteure formule le vœu qu'en pratique les parcours de découverte soient bien suivis et pris au sérieux par tous les élèves.** De ce point de vue, un travail **d'information et de sensibilisation** des familles est à faire, afin de surmonter les éventuelles réticences qui pourraient être associées à la mise en place des parcours, en particulier de la part d'adultes estimant que cela ne concerne pas l'enfant dont ils ont la charge.

## **2. Renforcer l'accompagnement des élèves dans la formulation d'un projet d'orientation**

La mise en place d'un véritable parcours de découverte des métiers et des formations est **une tâche ambitieuse, qui suppose d'offrir aux élèves un accompagnement renforcé en matière d'orientation.**



Or, il peut sembler paradoxal **de réduire** au même moment **de manière très significative les recrutements de conseillers d'orientation psychologues (COP)**. De fait, les concours internes et réservés ainsi que la voie d'accès par examen professionnel sont désormais régulièrement fermés et lorsqu'ils sont ouverts, ils n'offrent qu'un nombre de postes extrêmement faible. Quant au concours externe, **il ne permet de recruter qu'un nombre toujours réduit de COP**.

*Le recrutement des conseillers d'orientation-psychologues depuis 2000*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concours externe	155	165	190	190	110	110	50	50
Concours interne	30	20	15	10	10	10	5	0
Concours réservé	55	40	47	40	15	10	0	0
Examen professionnel	0	45	35	19	15	6	0	0
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>270</b>	<b>287</b>	<b>259</b>	<b>150</b>	<b>136</b>	<b>55</b>	<b>50</b>

*Source : Association des conseillers d'orientation-psychologues.*

En conséquence, il est légitime de **s'interroger sur le maintien à terme d'un corps** qui fait l'objet de si faibles recrutements.

*Projection des effectifs de COP avec un recrutement de 55 postes/an*

Scénario	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs	-	-	4076	4046	4033	3992	3798	3590	3301	3012	2723	2458	2193
Départs	-	-	300	300	300	344	344	344	344	344	320	320	320
Recrutements	270	287	259	150	136	55	55	55	55	55	55	55	55

*Source : Association des conseillers d'orientation-psychologues.*

En 2007, les emplois de COP et directeurs de centre d'information et d'orientation (CIO)<sup>1</sup> relevant de la mission « Enseignement scolaire » étaient ventilés entre deux programmes et représentaient 4 517,5 emplois :

- **4 304,5 emplois de COP et directeurs de CIO** relevaient du programme « enseignement scolaire public du second degré » ;

- **213 emplois de COP** étaient inscrits sur le programme 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale », qui se ventilaient comme suit : 96 emplois à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et 117,5 emplois de COP et de directeurs de CIO dans les rectorats et les inspections académiques.

Pour 2008, **4 308 emplois de COP et de directeurs de CIO** seraient imputés sur le premier programme. L'imprécision règne en effet à ce sujet, le nombre de recrutements en 2008 n'ayant toujours pas été officiellement précisé.

<sup>1</sup> Les fonctions de directeur de centre d'information et d'orientation correspondent à un grade auxquels seuls les COP peuvent accéder, dès lors qu'ils ont atteint au moins le 7<sup>e</sup> échelon de leur grade.

Votre rapporteure ne peut que manifester **une certaine inquiétude** au vu de l'ensemble de ces données. Il y a en effet lieu de s'interroger sur la pérennité de l'accompagnement de l'orientation compte tenu des propositions de réformes envisagées. Le fonctionnement du service public de l'orientation n'est pour l'heure pas totalement satisfaisant, chacun s'accorde à le reconnaître. Mais cela s'explique également par le très faible nombre de personnels spécialement formés à cette fin : les COP ne peuvent en aucun cas assurer un suivi de l'ensemble des élèves et sont en conséquence **contraints de centrer leurs actions sur certains d'entre eux, qui souffrent de difficultés particulières ou qui souhaitent les rencontrer.**

Par ailleurs, si l'aide à l'orientation ne requiert pas toujours des compétences de psychologues, il reste que la maîtrise des savoirs de la psychologie peut, dans certains cas, qui ne sont pas si rares que l'on veut bien le dire, être particulièrement précieuse. **Le maintien d'un corps de COP apparaît donc comme une nécessité, même si votre rapporteure est consciente des aménagements qu'il convient d'apporter à l'organisation actuelle du service public de l'orientation.**

Au-delà, il est permis de s'interroger sur la pertinence d'un transfert progressif de la mission d'orientation des COP vers les professeurs. Ces derniers participent sans aucun doute à la construction d'un projet par chaque élève, mais ils ne peuvent se substituer à des personnels spécialement formés à cet effet. Dans ces conditions, **il peut donc paraître plus pertinent d'élargir le corps des conseillers d'orientation afin d'inclure, aux côtés des COP, des personnels chargés de la seule mission d'orientation.** Les familles et les élèves se verraient donc offrir un accompagnement de double niveau en mesure de répondre à leurs besoins.

### **3. Développer les actions d'insertion à l'attention des jeunes connaissant de nettes difficultés :**

Depuis 2004, **la mission générale d'insertion (MGI)**, chargée spécifiquement d'intervenir auprès des jeunes de plus de 16 ans en voie ou en situation de « décrochage », connaît d'importantes difficultés financières. Les défaillances de gestion constatées en 2003 ont en effet conduit le fonds social européen (FSE) à suspendre en 2004 le cofinancement des actions menées par la MGI, obligeant l'État à se substituer très rapidement au FSE. La part du budget de la MGI inscrite en loi de finances est ainsi passée de 32,28 millions d'euros en 2004 à 50,91 millions d'euros demandés pour 2008.

Cette hausse significative ne se traduit toutefois pas par une hausse du budget réel de la MGI, l'apurement des déséquilibres nés en 2004 n'étant pas achevé. **Il en résulte des difficultés budgétaires certaines, lisibles dans la nette baisse d'activité connue par la MGI ces dernières années :** en 2005-2006, 58 626 élèves ont été accueilli en entretien, contre 62 745 en 2004-2005. Les actions de requalification ont également été touchées, puisque

le nombre d'élèves préparant une qualification est passé de 12 712 en 2004-2005 à 8 053 en 2005-2006. Seules les actions d'accueil et de remotivation ont progressé, puisque 27 588 jeunes en ont bénéficié en 2005-2006, contre 22 328 en 2004-2005. On reste cependant bien loin du pic atteint en 2003, avec 41 253 élèves concernés.

**Il est toutefois difficile d'apprécier la part exacte de cette baisse d'activité qui résulte des tensions budgétaires.** Dans le même temps en effet, une partie des missions assurées par la MGI ont été progressivement intégrée au sein des établissements, ce qui nourrit également la baisse d'activité affichée. C'est le cas en particulier des cursus adaptés, type CAP ou BEP en un an, qui ne sont plus organisés directement par elle, ainsi que des dispositifs de « veille », qui relèvent désormais de chaque établissement.

Si cette intégration progressive de certaines missions de la MGI au sein des collèges et lycées garantit sans doute **une plus grande efficacité** des actions d'insertion, puisque celles-ci sont menées au plus près des élèves, il n'en reste pas moins que **la MGI semble désormais en attente d'un nouveau projet clair et fédérateur** : au-delà de la consolidation de sa situation financière, il paraît en effet essentiel de redéfinir son rôle et **non plus de transférer au fil de l'eau certaines de ses activités vers d'autres opérateurs.**

**Votre rapporteure souhaite en conséquence qu'une clarification des fonctions et des missions de la MGI soit opérée, ce qui serait sans doute la meilleure manière de garantir qu'un financement pérenne lui sera apporté.** Quelles que soient les difficultés connues par la mission, votre rapporteure tient en effet à saluer le rôle majeur qu'elle joue dans la lutte contre l'échec scolaire et dans l'accompagnement d'élèves qui doivent reconstruire un projet d'études.

## ***B. RÉAFFIRMER L'ÉGALE DIGNITÉ DES FILIÈRES***

### **1. Offrir aux professeurs de lycée professionnel des opportunités de carrière semblables à celles des autres enseignants**

*a) Permettre aux professeurs titulaires d'accroître leur revenu sans quitter l'enseignement professionnel*

L'orientation par défaut se nourrit également de la **relative étanchéité** existant entre l'enseignement professionnel et les filières générales et technologiques. Cela peut notamment conduire les professeurs des collèges et lycées généraux à manifester une certaine méconnaissance de la nature même de l'enseignement professionnel et rendre ainsi plus difficile l'orientation des élèves vers ces filières.

Cette étanchéité tient à **l'existence de corps et de statuts différents.** Certes, les obligations de service des professeurs de lycée professionnel (PLP) ont été alignées sur celles des professeurs certifiés en 1992, aucune différence

ne se justifiant plus. Mais le maintien de l'existence de deux corps séparés a toujours des conséquences, en particulier **s'agissant des carrières**.

En effet, **les PLP ont plus difficilement accès que les professeurs certifiés à l'agrégation**, soit par voie de concours interne, soit par voie d'intégration dans le corps des agrégés, dès lors que les disciplines qu'ils enseignent ne correspondent pas toujours à une spécialité d'agrégation.

Ainsi, s'il existe des agrégations externes et internes de génie civil, de génie électrique ou de génie mécanique, de biochimie et génie biologique ou bien encore de mécanique, de nombreux CAPLP n'ont pas d'agrégation équivalente : c'est par exemple le cas des sections « esthétique-cosmétique », « hôtellerie-restauration », « industries graphiques », mais aussi « métiers de l'alimentation » ou bien encore aussi « vente ».

#### **CAPES ET CAPLP : DEUX CONCOURS, DEUX STATUTS DISTINCTS**

Les professeurs de collège et de lycée général et technologique sont recrutés par la voie du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire (CAPES), les enseignants certifiés participant, aux termes de l'article 4 du décret n°72-581 du 4 juillet 1972, « *aux actions d'éducation, principalement en assurant un service d'enseignement dans les établissements du second degré et dans les établissements de formation* ».

Les professeurs de lycée professionnel (PLP) sont quant à eux recrutés par la voie du certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel (CAPLP), distinct du CAPES, et conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n°92-1189 du 6 novembre 1992, « *ils exercent principalement dans les classes ou divisions conduisant à l'acquisition des certificats d'aptitudes professionnelles, des brevets d'études professionnelles et des baccalauréats professionnels* ».

Cette différence de statut s'est traduite jusqu'en 1992 par des obligations de service différentes : les professeurs certifiés devaient 18 heures, là où les PLP des disciplines d'enseignement général étaient tenus d'assurer 23 heures et les PLP des spécialités professionnelles 26 heures. Tous les services sont désormais alignés.

**Un nombre significatif de PLP est donc privé de la possibilité de passer une agrégation** afin de progresser dans la carrière, notamment d'un point de vue financier. Certes, une voie d'intégration dans le corps des agrégés existe, mais s'agissant des PLP, comme le précise l'encart paraissant chaque année au bulletin officiel de l'éducation nationale et précisant les conditions d'intégration, « *ceux-ci devront être proposés dans la discipline dans laquelle ils justifient du diplôme le plus élevé, sauf avis circonstancié des corps d'inspections* ». Les difficultés d'ajustement entre la discipline et la spécialité d'agrégation demeurent donc, même si elles peuvent être partiellement contournées.

Au surplus, l'obtention de l'agrégation par la voie du concours interne est également **source de reconnaissance des qualités professionnelles** du professeur concerné, alors que la promotion à l'agrégation

revêt un caractère plus administratif, l'intégration au corps des agrégés se traduisant alors plus par **une progression en terme de traitement** que par une reconnaissance accrue des compétences acquises au fil des années d'exercice. Certes, l'arrêté du 15 octobre 1999 met à la charge des candidats à une nomination par voie de liste d'aptitude l'obligation de joindre une lettre de motivation et un *curriculum vitae* détaillé à leur demande, mais cela représente encore une étape insuffisante dans la nécessaire personnalisation de la procédure, afin de **faire de l'intégration dans le corps par voie de liste d'aptitude une voie de promotion personnelle et professionnelle.**

Par ailleurs, **votre rapporteure forme le vœu qu'un PLP qui changerait de corps afin de s'ouvrir des perspectives de progression de carrière puisse à l'avenir continuer à enseigner principalement en lycée professionnel.**

En effet, l'inégalité des opportunités de carrière offertes aux PLP et aux professeurs certifiés conduisent à entretenir l'étanchéité existant entre les différentes voies ainsi que la méconnaissance qui l'accompagne. Or, **revaloriser l'enseignement professionnel suppose aussi de le faire mieux connaître aux enseignants des autres voies.** Des marges de manœuvre existent de ce point de vue, dès lors que les professeurs certifiés et les PLP des disciplines d'enseignement général pourraient indifféremment enseigner dans la voie générale et technologique ou dans la voie professionnelle. Certes, votre rapporteure ne préconise pas une fusion des corps compte tenu de leur différence de culture, qui fait également leur richesse respective, mais préconise de mieux prendre en compte **cette interchangeabilité fonctionnelle partielle** dans les décisions d'affectation.

Au demeurant, comme le soulignait l'audit de modernisation précité, il y a également là un gisement de gains de productivité considérable, qui aux yeux de votre rapporteure permettraient également de **maintenir à moindre coût de petits EPLE d'enseignement général, technologique ou professionnel dans les territoires ruraux**, grâce à la mutualisation des enseignants dès lors qu'elle est possible.

*b) Proposer aux contractuels un statut et des rémunérations adaptés*

Les lycées professionnels accueillent également de nombreux professeurs non titulaires, qui exercent ou ont exercé dans le domaine de spécialité qu'ils enseignent par ailleurs.

Ces contractuels n'ont toutefois pas de véritable statut : leur progression de carrière reste **très limitée**, bien que des marges de manœuvre existent dès lors que leurs indices de rémunération sont définis sous forme de fourchette : une **progression de carrière** pourrait donc être organisée, à la condition d'étendre aux contractuels de la formation initiale le bénéfice des textes concernant les contractuels de la formation continue et de la MGI.

Par ailleurs, ils sont engagés par contrat à durée déterminée, qui est transformé, s'il est renouvelé au-delà de six années, en **contrat à durée**

**indéterminée de droit public**, conformément aux dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Ce faisant, leur précarité est bien entendue réduite, mais aucune carrière précise et organisée ne leur est pour autant proposée.

Pour cela, il leur faut en effet passer les concours de recrutement des personnels enseignants en lycée professionnel. Cependant, **de nombreuses sections spécialisées ne sont pas ouvertes une ou plusieurs années de suite** et la préparation de tels concours n'est pas chose aisée pour des professionnels dont le niveau de formation initiale n'est pas toujours très élevé. Ici encore, **des réformes devraient être envisagées afin de reconnaître la valeur de ces enseignants et leur permettre d'accéder à une carrière stable.**

En particulier, les années d'enseignement sous statut contractuel devraient pouvoir être prises en compte pour la validation des acquis de l'expérience (VAE), ce qui permettrait aux PLP contractuels **d'obtenir plus facilement les diplômes requis pour postuler aux concours de recrutement.**

En tout état de cause, il conviendrait de reconnaître la singularité de l'enseignement professionnel qui, à la différence des établissements généraux et technologiques, n'a pas recours à des contractuels pour occuper ponctuellement des postes vacants, mais **pour offrir à leurs élèves des cours encadrés par des professionnels exerçant ou ayant exercé dans le domaine qu'ils enseignent.**

Le besoin de contractuels dans les filières professionnelles n'est donc pas conjoncturel, comme il devrait l'être dans la voie générale et technologique, mais **structurel.**

**Un statut particulier devrait par conséquent être proposé à ces contractuels, dès lors qu'ils enseignent une spécialité professionnelle.** Celui-ci devrait à la fois comprendre des voies d'accès simplifiées au statut de professeur titulaire et offrir une progression de carrière attractive aux professionnels qui choisiraient de poursuivre leur activité tout en enseignant par ailleurs.

Enfin, votre **rapporteuse estime insuffisante la formation pédagogique** qui leur est offerte, alors même que leur expertise professionnelle ne leur permet pas nécessairement de savoir comment se comporter face à une classe. Là encore, des progrès significatifs sont à faire.

**Tous ces aménagements sont nécessaires**, car ils découlent du **caractère approximatif** des statuts tant des PLP que des enseignants contractuels. Jusqu'ici en effet, les textes les concernant ont été élaborés sur le modèle de ceux applicables aux professeurs certifiés, avec des aménagements à la marge et dans un sens parfois défavorable, l'exemple des obligations de service en témoignant.

**La revalorisation de l'enseignement professionnel** passe en effet également par le souci de donner aux personnels qui y exercent **un statut adapté à leurs missions singulières et pensé pour eux**. Dans ce cadre, il sera sans doute nécessaire de distinguer les PLP de disciplines générales et les PLP de spécialités professionnelles, afin de tenir compte des exigences et des contraintes particulières liées à chacun de ces types d'enseignement.

## **2. Ouvrir l'enseignement professionnel sans sacrifier ses singularités**

### *a) Préserver des structures à taille humaine*

Compte tenu de l'image trop souvent négative qui est associée, l'enseignement professionnel accueille moins d'élèves que les capacités des lycées ne le permettraient à coûts de structure constants. Les établissements sont donc le plus souvent à taille humaine, **9 % des lycées étant fréquentés par moins de 200 élèves en 2006**.

Cela se traduit également par des classes dont les effectifs restent raisonnables, offrant ainsi aux lycéens des conditions d'apprentissage idéales. **En 2006, 18,6 % des heures de cours délivrées dans les lycées professionnels l'étaient devant des groupes de 10 élèves ou moins**, contre 3,1 % dans les collèges et 6,2 % dans les lycées généraux et technologiques.

Ces conditions d'études exceptionnelles sont d'autant plus utiles dans l'enseignement professionnel **qu'elles lui permettent d'assurer pleinement sa fonction de remédiation. Votre rapporteure estime donc essentiel de les préserver.**

Au demeurant, elle s'interroge, comme certains des interlocuteurs qu'elle a rencontrés au cours de ses auditions, **sur le choix fait par le ministère de l'éducation nationale de construire deux indicateurs de performance retraçant le nombre d'établissements et de classes à faibles effectifs**, sans proposer pour autant deux indicateurs symétriques mesurant la proportion de lycées, de collèges et de classes accueillant des élèves en nombre excessif. Votre rapporteure forme donc le vœu que **le pilotage des effectifs d'un point de vue budgétaire soit complété par une analyse de l'effet des conditions d'études sur les résultats.**

Cela suppose également de prendre en compte les singularités de l'enseignement professionnel dans l'évaluation de son coût : ce dernier requiert **des équipements particuliers**, certes souvent chers, mais indispensables. De même, les cours de spécialité professionnelle ne peuvent se dérouler le plus souvent **qu'en petits effectifs**. Enfin, la fonction de remédiation qu'il assume également impose de prendre en compte les difficultés propres de ses élèves dans l'évaluation de ses résultats.

Ces différents éléments expliquent **le relatif scepticisme** ressenti par votre rapporteure à la lecture de l'audit de modernisation consacré en 2006 à

la carte des formations dans l'enseignement professionnel. Si ce dernier pointe avec pertinence **les gains de productivité** qui pourraient être réalisés, il tend également à **sous-estimer les coûts induits par ces spécificités**, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer la dépense par élève dans l'enseignement professionnel. **Votre rapporteure partage donc la volonté d'user avec discernement des deniers publics, mais estime nécessaire de rappeler que celle-ci ne peut être détachée d'une analyse de la qualité du service rendu et de ses singularités.**

*b) Encourager la poursuite d'études sans sacrifier le BEP : la question du baccalauréat en 3 ans*

De manière semblable, votre rapporteure **juge prématurée la décision de généraliser le baccalauréat professionnel en trois ans**. Le ministère de l'éducation nationale estime pour sa part qu'il s'agit là d'un alignement bienvenu de l'enseignement professionnel sur les rythmes des filières générales et technologiques, qui contribuerait à répandre l'image d'une voie professionnelle aussi digne que les autres.

Au-delà de cette seule question, **la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans doit surtout être envisagée du point de vue de la poursuite d'études : cet alignement peut-il réduire le nombre de sorties du système éducatif au niveau du BEP ou du CAP ?** Certains des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteure lors de ses auditions le croient. Cela permettrait en effet d'inciter à la poursuite d'études des élèves souvent plus âgés que la moyenne de ceux qui fréquentent les lycées généraux et technologiques, qui peuvent être tentés de rejoindre plus vite le monde du travail.

Par ailleurs, cela permettrait **d'inciter à poursuivre vers le baccalauréat professionnel des élèves qui étudient dans des filières où le BEP ou le CAP ne permettent plus une insertion professionnelle rapide** : c'est le cas en matière de comptabilité par exemple.

Dans cette hypothèse, votre rapporteure estime qu'un baccalauréat professionnel en trois ans est parfaitement justifié. Mais dans d'autres spécialités, le BEP ou le CAP ont encore une valeur réelle sur le marché du travail et il apparaît quelque peu hasardeux de vouloir en minorer l'importance.

Cela est d'autant plus vrai que, quelle que soit la filière, ces deux diplômes représentent un premier palier, **une première reconnaissance qui est source de motivation pour des élèves souvent entrés au lycée en situation d'échec**. Le caractère propédeutique du BEP doit donc aussi s'apprécier du point de vue de la remédiation : **tous les professionnels auditionnés par votre rapporteure lui ont confirmé l'importance du palier symbolique que constitue le BEP ou le CAP.**

Dans ces conditions, il apparaît peu pertinent à votre rapporteure de vouloir **généraliser** le baccalauréat professionnel en trois ans. Il serait plus



pertinent de proposer ce cursus dans les filières où il se justifie, sans chercher à l'imposer dans des voies où le BEP et le CAP ont toute leur place.

Par ailleurs, votre rapporteure n'a pas eu le sentiment au cours de ses auditions que le ministère de l'éducation nationale était en mesure d'opérer rapidement cette généralisation, **dès lors que la question de la certification intermédiaire qui pourrait être proposée en cours de scolarité, afin de remplacer le palier que constituait en particulier le BEP n'est manifestement pas encore réglée.**

A ce stade, **la généralisation hâtive du baccalauréat en trois ans fait courir le risque de l'impréparation**, avec les conséquences qui l'accompagnent naturellement. Votre rapporteure juge donc nécessaire de prendre le temps de la réflexion à ce sujet et de se déprendre de l'idée qu'il serait nécessaire d'appliquer le même traitement à toutes les filières. **Les progrès futurs de l'enseignement professionnel se mesureront bien au contraire dans sa capacité à prendre en compte les besoins singuliers des élèves, sans chercher à leur imposer un rythme d'études en particulier, qui pourrait ne pas leur convenir.**

Au surplus, votre rapporteure tient à attirer l'attention du ministère de l'éducation nationale sur le caractère peu concluant des expérimentations menées jusqu'ici. Au-delà de l'enthousiasme quelque peu mystérieux manifesté par l'audit de modernisation précité, qui indique que *« lorsque les conditions de réussite sont réunies, le baccalauréat professionnel [en trois ans] est une réussite »*, ce qui relève au mieux de la tautologie, au pire du paralogisme, les informations communiquées à votre rapporteure par le ministère de l'éducation nationale par voie de réponse aux questionnaires budgétaires permettent d'affirmer que *« le baccalauréat professionnel en trois ans n'améliore pas l'attractivité des spécialités peu prisées. L'engouement pour le baccalauréat professionnel en 3 ans se porte principalement sur les spécialités les plus demandées des cursus standard. Pour les spécialités à grand flux, il peut offrir une réelle alternative. La coexistence sur même bassin de cursus de durées différentes (1,3 ou 4 ans) est viable et permet de gérer positivement l'orientation ou la réorientation des élèves selon leur profil. Pour les formations à petit flux, cette coexistence est souvent impossible, notamment dans les spécialités qui éprouvent des difficultés de recrutement. »*

Par ailleurs, il apparaît également que **« l'érosion sur le cycle est forte (22 %). L'érosion varie notablement selon la spécialité et semble globalement plus forte dans les formations les moins attractives. Très variable selon les établissements, elle illustre les disparités relatives aux modalités locales de recrutement, de suivi et de formation des équipes, voire aux modalités académiques d'orientation des élèves ou d'encadrement des équipes ; élément inquiétant, 77 % de ceux qui abandonnent n'ont pas le BEP »**.

Au vu de tous ces éléments, votre rapporteure **juge pertinent de proposer le baccalauréat en trois ans dans les formations les plus demandées**, tout en maintenant une **offre de rythme différenciée**. Il lui apparaît cependant **peu judicieux de vouloir étendre cette formule** à toutes les filières, sauf à aboutir à une situation où non seulement nombreux seraient les jeunes à arrêter en cours de scolarité, mais **où en plus ceux-ci sortiraient du système scolaire sans même un BEP ou un CAP**.

*c) Favoriser l'essor des lycées des métiers sans confondre des formations de nature et de statut différents*

M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a indiqué devant votre commission qu'il souhaitait **développer les lycées des métiers, en portant leur nombre de 330 actuellement à 800 dans un délai de trois ans**.

#### LE LABEL « LYCÉE DES MÉTIERS »

Les lycées des métiers sont des établissements ayant reçu un label particulier, dont les conditions d'attribution sont régies par l'article D 335-1 du code de l'éducation.

Celui-ci précise que pour être labellisé, un EPLE doit répondre à un cahier des charges constitué des critères suivants :

*« 1° Offre de formation, comportant notamment des formations technologiques et professionnelles, construite autour d'un ensemble cohérent de métiers ;*

*2° Accueil de publics de statuts différents : élèves, adultes en formation continue, apprentis et étudiants ;*

*3° Préparation d'une gamme de diplômes et titres nationaux allant du certificat d'aptitude professionnelle aux diplômes d'enseignement supérieur ;*

*4° Offre de services de validation des acquis de l'expérience ;*

*5° Existence de partenariats avec les collectivités territoriales, les milieux professionnels ou des établissements d'enseignement supérieur ;*

*6° Mise en place d'actions destinées aux enseignants et aux élèves de collège visant à améliorer l'orientation des collégiens et les conditions de leur accueil dans les formations professionnelles ;*

*7° Ouverture européenne ou échanges avec des pays étrangers ;*

*8° Offre de services d'hébergement ;*

*9° Dispositif d'aide à l'insertion professionnelle ou de suivi des publics sortant de formation. »*

Par ailleurs, le même texte précise que les EPLE qui ne peuvent répondre seuls à l'ensemble de ces conditions **peuvent se regrouper** afin de constituer un lycée des métiers formé de plusieurs établissements.

Enfin, les lycées des métiers **peuvent être spécialisés dans une branche ou un secteur particulier**, à l'exemple du label « lycée des métiers du transport et de la mécanique poids lourds » attribués au lycée professionnel La Floride de Marseille, **ou ne pas proposer de spécialité particulière**, à l'instar du lycée et du lycée professionnel Léonard de Vinci de Soissons, auxquels a été attribué le seul label « lycée des métiers ».

Les lycées des métiers ont pour principal intérêt **d'accueillir en un même lieu des élèves sous statut divers : lycéens en formation initiale, apprentis, stagiaires de la formation continue et étudiants du supérieur.** Cela contribue à **ouvrir** les lycées professionnels et à les **valoriser**, en faisant d'eux des lieux de rencontre et d'échange entre des personnes de statut et d'origine différents. De plus, **cela favorise la poursuite d'études**, en montrant aux élèves qu'ils ont la possibilité, selon leur parcours, d'apprendre sous des statuts différents et de revenir, le cas échéant, vers une formation après une première expérience professionnelle.

Le développement des lycées des métiers apparaît donc comme une **véritable opportunité**, à la condition toutefois de **ne pas entretenir une certaine confusion entre des statuts et des financements différents.** Chaque type de formation doit donc conserver ses spécificités.

Votre rapporteure s'étonne également du développement du label « lycée des métiers » indépendamment de toute spécialisation dans une branche ou une famille de profession donnée. **Cela conduit en effet à enlever beaucoup de sa lisibilité à l'appellation, qui est au demeurant couramment confondue avec celle de « lycée professionnel ».**

### **3. Changer de nom pour changer d'image**

*a) En finir avec la contradiction apparente d'un enseignement à vocation professionnelle : les lycées des arts et métiers*

Au demeurant, l'appellation de « lycée professionnel » jouit d'une image contrastée dans l'opinion, qui l'associe spontanément aux anciens « lycées d'enseignement professionnel », dont la réputation était singulièrement dégradée.

Votre rapporteure considère qu'il serait opportun de renommer les lycées professionnels, afin de marquer une rupture nette avec l'idée selon laquelle ces établissements seraient une forme d'antichambre du monde du travail et de préparation à des métiers peu qualifiés.

De fait, **l'opinion reste encore peu sensible à la complexité des savoirs délivrés dans les filières professionnelles et ne perçoit pas la dimension de haute technicité qui y est souvent associée.** Le sentiment trop souvent prédominant est en effet que l'idée même d'enseignement est incompatible avec celle de professionnalisation.

Votre rapporteure propose donc de rebaptiser les lycées professionnels « **lycées des arts et métiers** », afin de mettre en avant le caractère qualifiant et valorisant des formations qui y sont délivrées. De plus, cette nouvelle appellation fait écho à celle du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), qui bénéficie pour sa part d'une excellente image.

Le terme d'**arts** retrouverait ainsi **sa signification classique de discipline requérant technique et habileté**, au sens où la classification

scholastique des disciplines opposait les « arts mécaniques » aux « arts libéraux ».

**Cette nouvelle appellation offrirait donc un signe particulièrement net de la revalorisation engagée.**

Quant au label « lycée des métiers », il pourrait être recentré sur son cœur originel : la certification d'une offre de formation globale dans une spécialité particulière. Les lycées en bénéficiant seraient alors renommés « lycées des arts et métiers » de telle ou telle spécialité. **A cette condition, le label, légèrement amendé, pourrait retrouver une lisibilité qu'il ne possède en aucun cas à l'heure actuelle.**

*b) Prévoir plus d'enseignements généraux pour permettre des évolutions de carrières futures*

L'image désuète de l'enseignement professionnel se nourrit également de celle qui est couramment attribuée aux métiers auxquels il prépare. Celle-ci est pourtant profondément erronée. **En effet, les métiers ont profondément évolué en l'espace de quelques dizaines d'années et exigent des qualifications toujours plus élevées.**

#### **L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS : L'EXEMPLE DU TOURNEUR-FRAISEUR**

Jusqu'il y a peu encore, la profession de tourneur-fraiseur demandait avant tout une extrême précision dans les réglages et dans les gestes afin d'usiner les pièces à produire en respectant les spécifications prévues. Ces opérations se réalisaient jusqu'ici dans des conditions qui exigeaient une grande résistance physique.

Désormais, les opérations sont très largement automatisées et le tourneur-fraiseur ne les réalise plus directement. Mais il doit gérer l'ensemble de la procédure **au moyen de commandes numériques** dont l'usage est d'une grande technicité : leur utilisation fait ainsi appel à des capacités de représentation dans l'espace et à l'utilisation des outils informatiques. Le niveau de qualification requis par le métier a donc encore augmenté et suppose une formation renforcée.

Les lycées professionnels se sont adaptés à cette situation, **en renouvelant massivement leurs équipements afin de les moderniser**. Tous les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteure lui ont confirmé cette évolution et ont tenu à souligner l'extrême qualité des machines qui permettent aux élèves de s'exercer.

Ils ont également insisté sur les compétences nouvelles qui sont attendues des lycéens, notamment en termes **de maîtrise des outils informatiques** dans le secteur de la production.

**L'idée que l'enseignement professionnel mène à des métiers manuels dont les exigences sont avant tout physiques est donc plus que jamais fausse.** Votre rapporteure souhaite que tous les acteurs du monde

éducatif en prennent conscience, afin de ne plus construire les choix d'orientation des élèves sur des schémas de pensée désuets, si tant est qu'ils aient jamais été pertinents.

Par ailleurs, **votre rapporteure juge nécessaire de renforcer la part des enseignements généraux dans les filières professionnelles**, afin de garantir aux jeunes qui les fréquentent la possibilité d'acquérir la culture et l'ouverture d'esprit nécessaires pour **anticiper les évolutions prévisibles des métiers et y répondre**.

Dans un temps où les progrès techniques sont toujours plus nombreux et où l'élévation des qualifications requises est continue, il apparaît en effet essentiel de ne pas privilégier une vision étroite de l'enseignement professionnel, qui préparerait seulement à exercer sur tel ou tel poste de travail, mais **de donner aux jeunes la capacité d'évoluer en même temps que leurs métiers**.

Ce renforcement des enseignements généraux est d'autant plus nécessaire qu'il est la condition pour ouvrir aux bacheliers professionnels la possibilité de poursuivre leurs études ou de reprendre après plusieurs années de vie professionnelle. De ce point de vue, si l'enseignement professionnel a pour but une insertion rapide sur le marché du travail, il ne s'y limite pas et doit permettre plus encore qu'aujourd'hui d'accéder à l'enseignement supérieur.

Aux yeux de votre rapporteure, il convient donc de prendre garde à ne voir dans l'enseignement professionnel qu'une voie **ournée quasi exclusivement vers le monde du travail et l'expérience concrète**. Car c'est précisément lorsqu'elle nourrit la motivation des jeunes en leur apprenant un métier qu'ils aiment qu'elle peut dans de bonnes conditions leur proposer aussi des cours plus généraux. **Ici encore, l'on ne doit pas se situer dans une logique d'exclusion, mais de complémentarité**.

### ***C. EN AVAL, ACCENTUER LA FLUIDITÉ DES PARCOURS ET PERMETTRE LA REPRISE D'ÉTUDES***

#### **1. Renforcer les passerelles et autoriser les changements de statuts**

L'orientation par défaut qui prévaut encore trop souvent dans le système scolaire français est renforcée par une caractéristique supplémentaire de celui-ci : le **faible développement des passerelles** entre les différentes formations et les divers cursus, qui s'explique également par une culture de la différenciation des voies et des filières. A force de laisser se creuser les écarts de contenu et de valorisation entre elles, **il n'existe plus de droit à l'erreur** pour les élèves, puisque il est par nature extrêmement difficile de combler de tels écarts.

Même lorsqu'elles existent, les passerelles ont une amplitude réduite : il est par exemple possible de passer du lycée professionnel à un lycée général technologique *via* une première d'adaptation, mais celle-ci conduit à préparer un baccalauréat technologique. **Un élève qui après avoir choisi une orientation professionnelle voudrait revenir vers la voie générale éprouverait donc les plus grandes difficultés à le faire.** Cela tient d'abord aux différences de contenu des formations, mais également à l'absence d'organisation d'un tel parcours. Un élève peut en effet être admis en terminale technologique ou générale s'il bénéficie d'un avis favorable formulé par le conseil de classe. Mais **cette faculté reste formelle**, dès lors qu'aucun dispositif de transition n'existe pour passer progressivement de la voie professionnelle à la voie générale.

Cette situation est **peu satisfaisante** : elle contribue à nourrir les réticences des familles et des élèves vis-à-vis **des filières professionnelles, dans lesquelles il est possible d'entrer, mais dont il est beaucoup plus difficile de sortir.** Cette étanchéité asymétrique des enseignements explique également que les collégiens qui auraient une vocation affirmée pour une profession tout en ayant la possibilité par ailleurs de poursuivre leurs études au sein du lycée général finissent le plus souvent par différer la satisfaction de leurs envies professionnelles jusqu'au baccalauréat.

**Cette étanchéité est entretenue par un biais administratif.** La gestion du système scolaire est en effet organisée autour de parcours cohérents dans telle ou telle filière : le recours fréquent aux passerelles vient déséquilibrer cet édifice en introduisant une incertitude permanente sur les effectifs des différentes voies et en exigeant des concepteurs des politiques éducatives qu'ils proposent une offre de formation intégrant cette exigence de repentir possible.

A titre d'illustration de ce biais administratif, votre rapporteure souhaite citer un extrait des réponses aux questionnaires budgétaires qu'elle a adressés au ministère de l'éducation nationale : *« Afin que [les passerelles] puissent exercer efficacement leur fonction, leur utilisation doit donc découler d'une décision mûrement réfléchie de la part des élèves. Aussi leur développement doit-il être convenablement maîtrisé faute de quoi il risque de provoquer un déséquilibre des itinéraires scolaires et de les conduire à l'échec. »* On ne saurait mieux dire que la réorientation constitue l'exception, là où la continuité des parcours est la règle. En conséquence, **il revient pour l'heure à l'élève de s'adapter à la cohérence de l'offre de formation**, alors que celle-ci devrait dans une certaine mesure être pensée pour lui permettre de construire un parcours, fût-il ponctuellement erratique.

Tous ces éléments militent en faveur **d'une plus grande convergence des différentes formations** autour d'un noyau fondamental d'enseignements qui permettrait de passer d'une filière à l'autre après une année de transition. C'est pourquoi votre rapporteure estime indispensable de **conserver un haut niveau d'enseignement général dans les cursus professionnels** et souhaite également que la **dimension professionnelle ne soit pas oubliée dans les**

**filières générales.** De ce point de vue, il serait bon de définir, comme cela a été fait pour le collège avec le socle commun de connaissances et de compétences, **les savoirs fondamentaux qui devront avoir été acquis par tous les lycéens au niveau du baccalauréat.**

De même, votre rapporteure juge que la possibilité d'étudier sous différents statuts, comme élève, comme apprenti ou en alternance est une chance pour les élèves de poursuivre leur scolarité jusqu'à son terme naturel. Mais cela suppose **qu'au-delà de ces différents statuts, il y ait un contenu commun bien défini de l'enseignement ainsi reçu.**

C'est pourquoi votre rapporteure ne peut que s'inquiéter de la tendance actuelle à présenter l'apprentissage comme une forme de « non-enseignement », dont les valeurs fondamentales **seraient la possibilité d'entrer en contact avec la vie réelle et le souci de se confronter aux questions concrètes.** A terme, la logique de cette démarche conduit à minorer la part des enseignements généraux au profit des savoirs professionnels, dès lors que l'on serait en présence d'élèves qui ne sont « pas faits pour les études ». Or, le sens même de la voie professionnelle est justement de poursuivre des études, tournées vers la perspective d'exercer un métier déterminé, certes, mais offrant également la possibilité de se constituer une culture générale robuste, **qui est le meilleur gage d'adaptation qui soit.** Il convient donc de ne pas céder à cette tendance, qui risque de mettre en péril l'idée même d'enseignement professionnel.

**C'est pourquoi votre rapporteure se réjouit de la suspension du dispositif « d'apprentissage-junior » qui creusait l'écart entre enseignement et dimension professionnelle, au profit exclusif de la deuxième.** Elle s'étonne toutefois qu'aucune précision ne soit encore disponible sur le cursus qui sera appelé à le remplacer.

## **2. Maintenir l'offre de formation continue publique proposée par les GRETA**

La fluidité des parcours suppose également la possibilité de ne prendre ses études après les avoir arrêtées. Là encore, il doit y avoir une forme de « droit à l'erreur » ou même tout simplement de « droit à la première expérience professionnelle ». La formation continue doit donc être renforcée.

Aux yeux de votre rapporteure, il est essentiel que demeurent sur le marché concurrentiel de la formation continue des **acteurs publics** tels que les groupements d'établissements scolaires (GRETA).

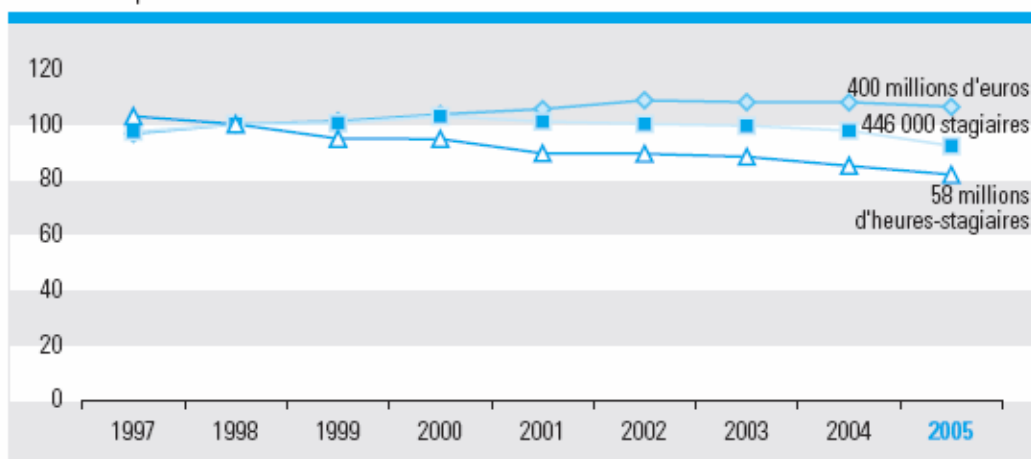
Ceux-ci connaissent toutefois des difficultés depuis plusieurs années, qui se manifestent d'abord par **la stagnation de leur chiffre d'affaires**, en **légère baisse de 1,5 % entre 2004 et 2005** ainsi que par la **diminution du nombre de stagiaires (-5,7 %)** ainsi que de **la durée des formations délivrées (- 6,9 %)**. Au total, la part de marché des GRETA poursuit sa

régression, puisqu'elle n'est plus que de **4,6 % en 2005, contre 5,1 % en 2004**.

**GRAPHIQUE 1 – Volume d'activité de formation des GRETA (1997-2005)**

Indice 100 en 1998

France métropolitaine + DOM



Champ : ensemble des GRETA

Source : enquête n° 63 sur l'activité des GRETA (MEN-DEPP)

La position incertaine des GRETA trouve également sa source dans les dépenses supplémentaires qui ont été mises à leur charge au moment où ils devaient faire un effort de mutualisation de leurs ressources pour relever le défi d'une concurrence accrue. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 en effet, les GRETA doivent acquitter la part patronale de la cotisation de pension civile, de la cotisation d'allocations familiales et du fonds d'aide au logement pour tous les personnels titulaires qu'ils emploient. Pour faire face à ces nouvelles dépenses, un accompagnement budgétaire est prévu depuis 2006, mais la question de sa suppression à terme et de ses conséquences sur l'équilibre financier des GRETA se pose toujours. **En 2008, cette contribution ne représentera plus que 5 millions d'euros, contre 29,5 millions d'euros en 2006**. Votre rapporteure souhaite que le calibrage pour 2009 tienne compte des enseignements des exercices 2007 et 2008, afin de ne pas mettre en péril la survie des GRETA.

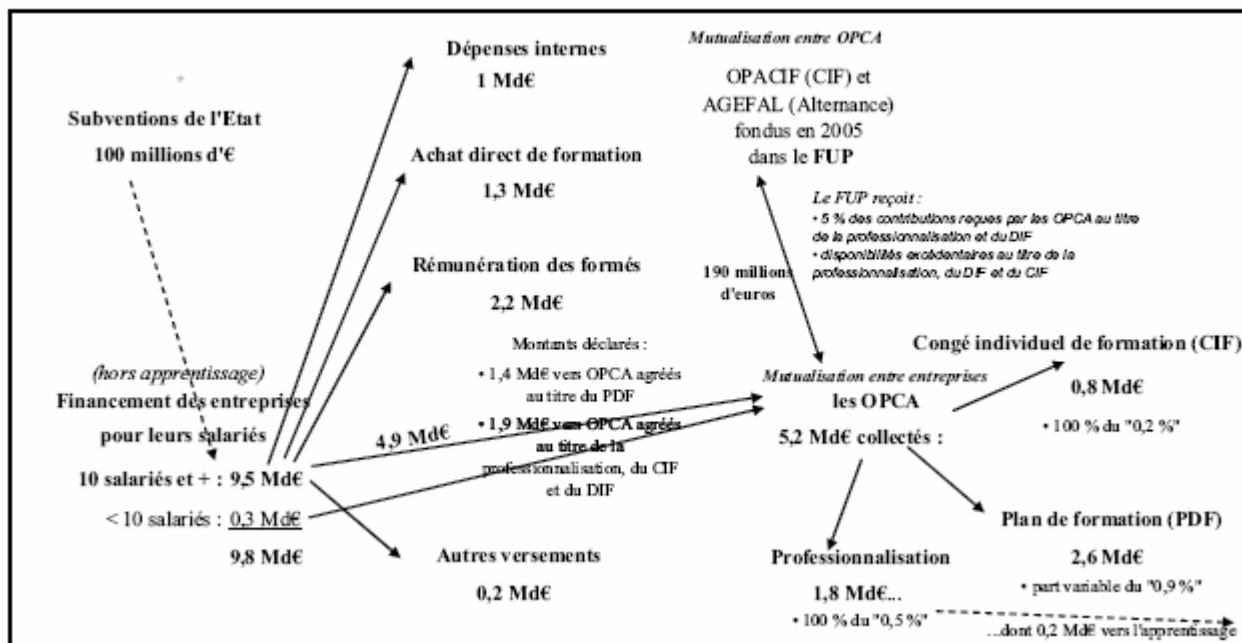
A ce sujet, votre rapporteure se réjouit de **l'intérêt pour les GRETA manifesté à plusieurs reprises par M. Xavier Darcos**, ministre de l'éducation nationale, notamment devant votre commission. Ce dernier a en effet rappelé son attachement au principe même des GRETA, rattachés à un établissement support et bénéficiant ainsi d'un statut qui offre une souplesse particulièrement appréciable. Les orientations du ministère pour rénover les GRETA ne sont toutefois pas encore connues. Votre rapporteure forme le vœu



qu'elles soient rapidement communiquées et puissent être de nature à redonner un nouveau souffle à ces acteurs majeurs de la formation continue.

**Par ailleurs, le développement de la formation continue appelle une clarification de ses modes de financements et des circuits qu'ils empruntent.**

Le financement de la formation professionnelle continue des salariés en 2005<sup>1</sup>



Source : Rapport de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation continue professionnelle (2007).

Votre rapporteure estime donc que la rénovation des GRETA ne pourra pas se faire indépendamment **d'une réforme de la formation continue dans son ensemble**. La position des principaux acteurs publics en la matière n'est en effet pas détachable du fonctionnement de l'ensemble des dispositifs. Aborder l'une sans l'autre serait donc sans doute inopportun.

### 3. Aider les actifs à oser la validation des acquis de l'expérience

Votre rapporteure souhaite également insister sur le **nécessaire développement de la VAE**. Là encore, il s'agit de contribuer à l'élévation du niveau de qualification attesté de la population, en reconnaissant l'acquisition de connaissances et de compétences dans un cadre autre que celui des structures d'enseignement.

La VAE ouvre ainsi à ceux qui en bénéficient des **opportunités de carrière**, mais également **la possibilité de reprendre leurs études ou de passer certains concours** grâce aux diplômes qui leur sont attribués.

Créée par la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la VAE peine encore à monter en puissance. En 2006, les dispositifs académiques de validation des acquis (DAVA) ont accueilli et informé près de 80 000 personnes. Toutefois, seuls 23 000 dossiers ont finalement été déposés et évalués, ce qui témoigne d'une forte déperdition entre la prise de renseignement initiale et l'entrée dans le dispositif. **Votre rapporteure souhaiterait qu'une réflexion s'engage sur les raisons de cette évaporation** : il est en effet essentiel de mieux comprendre comment accompagner les éventuels bénéficiaires de la VAE tout au long de leur démarche. **Il n'est en effet pas toujours simple de l'engager, pour des raisons qui tiennent moins à des complexités administratives qu'aux implications que revêt la VAE pour la personne qui s'y engage.** En ce sens, il faut bel et bien réfléchir à la manière dont il serait possible d'inciter les salariés à **oser la VAE**.

De plus, seuls 61 % des candidats ont obtenu un diplôme. Bien que 29 % des dossiers donnent néanmoins lieu à validation partielle et que le taux d'échec au sens strict soit de 10 %, l'écart entre le nombre de demandes présentées et le nombre de diplômes délivrés intégralement reste important. **Là encore, il serait bon que des enquêtes soient menées afin de construire une typologie des causes d'échecs et de définir des voies pour y remédier.**

**Un peu plus de 5 ans après la mise en place de la VAE, le temps semble venu à votre rapporteure d'effectuer un bilan d'étape du dispositif.** Des études devraient être menées sur ce sujet afin de déterminer les moyens de développer de manière plus significative encore le dispositif.

Par ailleurs, **votre rapporteure souhaite qu'un effort soit engagé afin de mieux connaître le profil des candidats à la VAE**, dans le but de comprendre les raisons qui conduisent à engager cette démarche. Il conviendrait en effet pour ainsi dire **de mieux valoriser la VAE**, en identifiant de façon plus précise l'usage qui est fait du diplôme délivré et des perspectives qu'il ouvre pour ceux qui en bénéficient.

**Au total, la montée en charge du dispositif de la VAE semble subordonnée à une meilleure compréhension de ses ressorts et des freins qui s'opposent à son développement.**

### **III. UNE CRAINTE LANCINANTE : DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI RISQUENT DE FAIRE OBSTACLE AU NÉCESSAIRE EFFORT DE REVALORISATION**

La revalorisation de l'enseignement professionnel n'est pas en elle-même une question budgétaire. Mais elle suppose pour s'accomplir dans de bonnes conditions une **allocation optimale des moyens** et une **relative stabilité de leur volume**. Cela est d'autant plus vrai que l'enseignement professionnel a un coût élevé, qui s'explique par les équipements spécialisés et l'encadrement renforcé qu'il requiert.

**Votre rapporteure formule donc le vœu que la dotation de l'enseignement professionnel reste stable dans les années à venir**, afin de conduire dans de bonnes conditions les réformes appelées par l'impératif de revalorisation.

S'agissant du présent projet de budget, votre rapporteure n'est pas en mesure de **porter un regard pleinement informé sur l'évolution des moyens affectés à l'enseignement professionnel**. Cette situation peu satisfaisante a deux origines, l'une conjoncturelle, l'autre structurelle :

- Le projet de loi de finances pour 2008 tient compte des enseignements de la première loi de règlement présentée conformément aux principes de la réforme budgétaire. S'agissant de l'éducation nationale, la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, dite LOLF, n'a pas été sans difficultés, notamment lorsqu'il a fallu imputer les dépenses sur de nouvelles lignes budgétaires. La conception du projet de loi de finances pour 2008 a donc tenu compte des rebasages nécessaires mis en évidence par la loi de règlement pour 2006. Il en résulte des difficultés à apprécier l'évolution des crédits demandés pour 2008 par rapport à ceux ouverts pour 2007.

- La consécration du **principe de fongibilité asymétrique** des crédits ainsi que la **définition d'un plafond d'emplois global** conduisent à ne pas pouvoir apprécier dans le détail la ventilation des crédits et des emplois entre les différentes actions, celle-ci étant purement indicative. Les actions relatives à l'enseignement professionnel, à l'insertion, à l'orientation, à la formation continue et à la VAE étant regroupées dans des programmes beaucoup plus vastes, il en découle une impossibilité d'émettre une appréciation sur l'évolution des moyens budgétaires qui sont consacrés à ces politiques dans leur ensemble. **Votre rapporteure le regrette et souhaite qu'un programme spécifique regroupe l'ensemble des actions liées à l'enseignement professionnel, afin qu'elles fassent l'objet d'un pilotage global**. Compte tenu de leurs spécificités, ces actions ne peuvent en effet se trouver diluées dans un programme « enseignement scolaire public du second degré » dont l'ampleur même risque de conduire à une prise en considération

insuffisante des singularités de l'enseignement professionnel et des politiques associées.

***A. UN SCHEMA D'EMPLOIS RESTRICTIF DONT LES CONSÉQUENCES SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL SONT IMPRÉVISIBLES***

**1. Une diminution des postes dont l'effet sur les lycées professionnels est inconnu**

Le schéma d'emplois de la mission « enseignement scolaire » hors programme 143 prévoit la suppression de 11 200 emplois. **L'impact de cette réduction du niveau d'encadrement dans l'éducation nationale sur l'enseignement professionnel ne peut pas être précisé pour l'heure.**

Votre rapporteure a questionné à plusieurs reprises M Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, ainsi que ses collaborateurs à ce sujet. Ceux-ci n'ont pu apporter aucune réponse précise à cette question, la ventilation de ces suppressions de poste n'ayant pas été effectuée.

**Si votre rapporteure conçoit qu'une prévision détaillée de la répartition de ces disparitions d'emplois ne puisse pas être élaborée pour le moment**, elle s'interroge cependant sur la **sincérité** du projet annuel de performances de la mission, dès lors que celui-ci mentionne bien une évaluation des crédits de titre 2 demandés pour l'action 3 du programme « enseignement scolaire public du second degré ». Ceux-ci progressent de 1,60 % par rapport aux crédits demandés pour 2007, soit une augmentation inférieure à celle des dépenses de personnel de l'ensemble du programme, qui s'élève à 1,77 %.

**La suppression de 11 200 emplois est une décision politique importante et lourde de conséquences. Votre rapporteure regrette donc que le Parlement soit privé de la possibilité d'apprécier dans le détail ses effets.** S'agissant en effet d'un secteur d'enseignement aussi fragile que le sont les filières professionnelles, il eût en effet été appréciable de disposer d'informations plus précises sur ce sujet.

Par ailleurs, votre rapporteure souhaite indiquer qu'à ses yeux la globalisation des crédits **tend à ouvrir aux responsables de programme des marges de manœuvre en exécution, mais ne les dispense pas de l'obligation de définir dans le projet de loi de finances la ventilation prévisible de l'usage des crédits**, sauf à priver le pouvoir législatif de toute possibilité réelle d'autoriser la dépense budgétaire. Il est en effet difficilement compréhensible que la simple faculté de recourir à des mesures de fongibilité asymétrique conjuguée à l'absence de répartition impérative des emplois entre actions conduise à demander des crédits sans préciser leur affectation telle qu'elle peut être anticipée au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.

**A cet égard, votre rapporteure souhaite rappeler qu'une obligation complémentaire de justification au premier euro pèse sur les ministres et les responsables de programme, y compris pour les crédits de titre 2.**

S'agissant d'une mission représentant presque 60 milliards d'euros et de programmes qui peuvent atteindre des masses de 28 milliards d'euros, il apparaîtrait en effet difficilement compréhensible que la possibilité de globaliser l'utilisation des crédits conduise à ne pas justifier dans le détail l'utilisation de sommes aussi importantes.

**Votre rapporteure forme donc le vœu qu'un effort particulièrement significatif soit opéré de ce point de vue lors de la préparation du budget pour 2009 et des documents qui l'accompagnent.**

## **2. Une augmentation des heures supplémentaires qui contraste avec la culture de l'enseignement professionnel**

**Par ailleurs, votre rapporteure n'est pas convaincue que le recours aux heures supplémentaires dans l'enseignement professionnel soit une façon adéquate de résoudre les difficultés des professeurs titulaires et contractuels des lycées professionnels.**

Les filières concernées se caractérisent en effet par un engagement particulièrement remarquable du corps enseignant, qui dépasse souvent ses obligations de service afin de mieux former les élèves. Cette démarche se fonde sur l'idée qu'au-delà des seules heures de cours, les fonctions d'un professeur ne s'arrêtent pas à la salle de classe et que l'insertion professionnelle des élèves appelle le déploiement d'actions complémentaires qui font également partie des missions du corps enseignant.

**Cette culture du service public** qui caractérise particulièrement l'enseignement professionnel risque d'être affaiblie par l'introduction massive des heures supplémentaires afin de rémunérer des activités annexes aux cours. C'est pourquoi votre rapporteure **croit préférable**, s'agissant à tout le moins des filières professionnelles, **de revaloriser les traitements des enseignants plutôt que de décompter leurs activités supplémentaires afin de leur garantir une rémunération complémentaire.**

## ***B. UNE PRISE EN COMPTE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006 QUI RENFORCE L'OPACITÉ DU BUDGET***

Outre les effets de la globalisation des crédits et des emplois, l'opacité du présent projet de budget s'explique également par la prise en compte, pour la construction de la loi de finances pour 2008 et des documents annexes des consommations effectives de crédit en 2006.

**Ce « rebasage » conduit à des effets d'optique particulièrement accusés :** ainsi les crédits demandés en 2008 pour les actions 4 « Apprentissage » et 9 « Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience » **semblent être en forte baisse** par rapport aux crédits ouverts pour 2007, à hauteur respectivement de 77,5 % et de 34,73 %.

Rapportées aux crédits consommés pour 2006, les évolutions sont bien différentes :

- 6,19 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement pour 2008 afin de financer les actions d'apprentissage. En 2006, 10,47 millions d'euros de crédits de paiement avaient été consommés. Par rapport à 2006, **la baisse n'est donc que de 40 %**, et s'explique notamment par une nouvelle ventilation des dépenses de personnel entre différentes actions « Apprentissage », « Information et orientation » et « Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience ». Par ailleurs, les dépenses d'intervention pour 2008 correspondent aux crédits de titre 3 et 6 votés en 2007.

- 115,62 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement pour 2008 afin de financer la formation continue des adultes et la validation des acquis de l'expérience. En 2006, 101,70 millions d'euros de crédits de paiement avaient été consommés. Par rapport à 2006, **les crédits pour 2008 sont donc en hausse de 13,69 %**, ce qui traduit bien l'effort engagé en faveur de ce secteur depuis 2007, notamment en matière de VAE. Par ailleurs, l'action « subventions globalisées aux EPLE » a disparu en 2008 et a été répartie entre les différentes actions du programmes. La ligne « formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience » en a particulièrement bénéficié.

**Il est donc extrêmement difficile de comparer avec rigueur l'évolution des crédits de ces différentes actions du programme « enseignement scolaire public du second degré », alors même que celui-ci représente au total plus de 28 milliards d'euros.**

Si votre rapporteure est consciente des difficultés qui ont émaillé la présentation du premier projet de budget en mode LOLF en 2005, elle regrette toutefois que des **différences aussi manifestes ne fassent pas l'objet d'un commentaire spécifique dans les documents budgétaires.**

Par ailleurs, elle s'interroge sur la pertinence des comparaisons établies entre le volume global des programmes et de la mission d'une année sur l'autre dès lors que **les chiffres mis en avant ne tiennent pas toujours compte des rebasages effectués.**

### ***C. UN PILOTAGE DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL QUI SEMBLE MANQUER D'AMBITIONS CLAIRES***

Au cours des auditions qu'elle a menées, votre rapporteure a pu constater que le ministère de l'éducation nationale était certes pleinement conscient des difficultés que connaissait l'enseignement professionnel et désireux d'y remédier, mais que pour l'heure il n'était en mesure de proposer **aucune vision globale claire** des évolutions des politiques éducatives en la matière.

Les documents budgétaires associés au présent projet de loi de finances en témoignent, puisque les indicateurs consacrés à l'enseignement professionnel sont rares et ne paraissent pas former un ensemble cohérent et structuré.

Sur les 36 indicateurs de performance du programme « enseignement scolaire public du second degré », **seuls 7 visent explicitement les actions associées à l'enseignement professionnel, dont 5 à titre principal.**

**Par ailleurs, le seul objectif assigné à l'enseignement professionnel est de « diversifier les modalités de formation professionnelle ».** Outre le fait que les indicateurs proposés n'ont que peu de rapport avec la formulation de cet objectif, le taux d'obtention d'une certification n'influant en rien sur les modalités de formation, tout comme l'impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans, **le but affiché dans le projet annuel de performances est d'une singulière pauvreté et laisse craindre qu'une vision claire de l'avenir de l'enseignement professionnel ne soit absente.** Au surplus, votre rapporteure perçoit mal **en quoi cette diversification des modes de formation pourrait être en soi un objectif décisif**, alors même que la voie professionnelle est confrontée à d'autres enjeux, bien plus centraux.

Dans ces conditions, votre rapporteure exprime de fortes réserves sur l'actuelle présentation des documents budgétaires qui se traduit par **une prise en compte insuffisante des besoins particuliers de l'enseignement professionnel.** Il apparaît donc nécessaire d'entamer, à courte échéance, une véritable réflexion non seulement sur les politiques éducatives en la matière, mais également sur la manière dont elles sont retracées par le projet annuel de performance de la mission « enseignement scolaire ».

En effet, la conjugaison d'une indiscutable opacité régnant sur l'évolution des crédits demandés et d'une absence de pilotage clair, opéré à l'aide d'indicateurs réfléchis et adaptés ne peut qu'être difficilement acceptée et suppose **une rénovation significative de la présentation de l'enseignement professionnel à l'occasion de l'élaboration du projet de budget pour 2009.**

Au surplus, ces éléments sont de nature à **faire douter votre rapporteure que les besoins de l'enseignement professionnel aient été pleinement pris en compte pour 2008.** Dans ces conditions, rien ne permet

d'affirmer que les restrictions budgétaires prévues pour l'ensemble de l'éducation nationale n'auront pas des conséquences, dont l'ampleur ne peut être appréciée à ce jour, sur la voie professionnelle et les élèves qui la fréquentent.

Enfin votre rapporteure souhaite que le ministère de l'éducation nationale **présente rapidement les orientations** qu'il a retenues pour l'enseignement professionnel et **associe le Parlement au débat** qui ne manquera pas d'avoir lieu à cette occasion.

**Il en va de l'avenir d'un enseignement professionnel dont les atouts sont considérables et qui pourrait être bien mieux mis en valeur si son image était transformée en profondeur, afin de refléter la réalité des voies professionnelles aujourd'hui.**

\*

\*       \*

**Compte tenu de ces observations, votre rapporteure a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**



## **TROISIÈME PARTIE**

### **UN BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE SATISFAISANT EN 2008, DANS L'ATTENTE DE LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE AMBITION POUR 2009**

Depuis 2006, un intérêt nouveau pour l'enseignement agricole s'est semble-t-il éveillé :

- d'abord à travers une série de rapports complémentaires publiés en 2006<sup>1</sup> qui se sont efforcés de définir un nouvel horizon pour ce système d'enseignement original et particulièrement performant ;

- puis, à l'occasion des travaux lancés en 2007 sur les différentes dimensions des politiques éducatives, qu'il s'agisse de la commission sur la revalorisation du métier d'enseignant ou de la révision générale des politiques publiques.

L'enseignement agricole a été une nouvelle fois présenté comme une illustration particulièrement remarquable des résultats que pouvait atteindre le système scolaire lorsqu'il mobilisait tous ses acteurs autour d'un projet clair et fédérateur, fondé en particulier sur le souci de répondre aux besoins, aux attentes et aux problèmes singuliers connus par chaque élève.

Votre rapporteur, qui n'a de cesse depuis de nombreuses années de mettre en avant les atouts et les résultats de l'enseignement agricole, ne peut que se réjouir de voir ce dernier enfin reconnu, alors même qu'il souffre trop souvent d'une image quelque peu désuète et d'une méconnaissance encore largement répandue.

Ce vif intérêt pour les méthodes et les valeurs de l'enseignement agricole contraste de plus avec le traitement budgétaire insatisfaisant qui lui a été quelquefois réservé. Le budget proposé pour 2008 ne souffre pas de ce défaut, puisqu'il est en léger recul de 1,08 % par rapport à 2007 et s'établit à 1 263,60 millions d'euros, qui se répartissent comme ci-après :

---

<sup>1</sup> Voir la liste de ces rapports ci-après (III. 3. c).

En millions d'euros

Programme « Enseignement technique agricole »	Crédits de paiement votés (LFI 2007)	Crédits de paiement demandés (PLF 2008)	Variation	Variation (en %)
Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics	676,648	656,498	-20,15	-2,98
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>647,579</i>	<i>626,088</i>	<i>-21,491</i>	<i>-3,32</i>
Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements privés	511,163	517,812	6,649	1,30
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>211,754</i>	<i>211,163</i>	<i>-0,591</i>	<i>-0,28</i>
Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	80,498	81	0,502	0,62
Évolution des compétences et dynamique territoriale	4,548	3,975	-0,573	-12,60
Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4,531	4,31	-0,221	-4,88
<b>TOTAL PROGRAMME 143</b>	<b>1 277,388</b>	<b>1 263,595</b>	<b>-13,793</b>	<b>-1,08</b>

Le présent projet de budget permettra donc de **répondre aux principaux besoins de l'enseignement agricole dans un contexte de vigilance budgétaire croissante.**

Mais votre rapporteur veut le préciser d'emblée, il s'agit bien là **d'un budget d'attente.**

Car s'il ne souffre d'aucune sous-estimation majeure des crédits nécessaires au bon fonctionnement des établissements, il ne permet pas encore de répondre à tous les espoirs qu'a éveillés chez tous les acteurs de ce système d'enseignement, l'attention toute particulière dont il a fait l'objet depuis deux ans.

**Il est essentiel que ces attentes trouvent rapidement une traduction concrète, tout à la fois pour préserver un outil pédagogique exceptionnel et pour ne pas faire naître la déception parmi ceux qui s'engagent tous les jours au service de la réussite des élèves.**

Votre rapporteur a pu constater la détermination du ministre de l'agriculture et de la pêche à construire pour 2009 ce nouveau projet clair et fédérateur que tous attendent, détermination qui se lit au demeurant au travers de signes concrets, comme l'annonce de la préparation anticipée du 5<sup>e</sup> schéma national prévisionnel des formations ou les pistes de réforme qui sont évoquées par les services.

**Dès maintenant, il convient donc de penser à la prochaine échéance décisive, qui sera la préparation et la présentation de la loi de finances pour 2009.**

Mais construire l'avenir ne peut se faire que sur des bases saines.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite qu'un effort significatif soit fait pour respecter en exécution le budget qui aura été voté pour 2008. Sur ce point, des engagements extrêmement clairs devront être pris.

Votre rapporteur forme également le vœu qu'aucun amendement adopté en seconde délibération ne vienne perturber une budgétisation délicate, bien que satisfaisante. Sur proposition du Gouvernement, il a ainsi été procédé à l'Assemblée nationale à une réduction de 4,97 millions d'euros des crédits demandés pour l'enseignement agricole.

Il serait souhaitable que des suppressions de ce type ne soient pas renouvelées au cours de l'examen au Sénat.

## I. UNE EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 MARQUÉE PAR UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE PEU OPPORTUNE

### A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT CONCERNÉ PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2007

#### 1. La persistance de logiques ministérielles en exécution conduit à des annulations de crédits particulièrement discutables

*a) Le programme « Enseignement technique agricole » a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 10,18 millions d'euros*

Le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 a procédé à l'ouverture de **826,8 millions d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et **796,3 millions d'euros** de crédits de paiement (CP) gagés sur des annulations d'un montant équivalent.

Ces dernières ont concerné la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 34,91 millions d'euros d'AE et de 21,31 millions d'euros de CP. **Le programme « Enseignement technique agricole » a été particulièrement mis à contribution, puisque 23,66 millions d'euros d'AE et 10,18 millions d'euros de CP ont été annulés.**

La régulation budgétaire a ainsi affecté très inégalement les différents programmes de la mission « Enseignement scolaire » : **le programme 143, qui ne représente que 2,1 % de la mission en CP a ainsi assumé 67,7 % des annulations d'AE et 48,3 % des annulations de CP.**

*b) Un retour inopportun à la solidarité ministérielle en matière de régulation budgétaire*

Cette disproportion entre la contribution aux annulations de crédits et le poids effectif de chaque programme au sein de la mission s'explique par des **logiques ministérielles incompatibles avec la nouvelle architecture budgétaire issue de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).**

Celle-ci avait en effet pour principe le redécoupage des unités budgétaires soumises à l'autorisation du Parlement afin de constituer des **ensembles cohérents du point de vue des politiques publiques et non plus du seul point de vue ministériel.** C'est la raison pour laquelle l'article 47 de la LOLF précise le cadre d'application de l'article 40 de la Constitution en autorisant les parlementaires à redéployer les crédits au sein d'une même mission.

Cette nouvelle nomenclature devait avoir pour effet **d'empêcher que des annulations de crédits soient prévues sur un programme, afin de**

**compenser des ouvertures sur d'autres programmes gérés par le même ministère.** Ce principe de solidarité ministérielle, qui est le plus souvent invoqué par le ministère en charge du budget au cours des négociations liées à la régulation en exécution, trouvait particulièrement à s'appliquer au ministère de l'agriculture et de la pêche. En effet, ce dernier devait régulièrement **financer des plans exceptionnels permettant la prise en charge des conséquences de calamités naturelles diverses** et invoquait cette nécessité afin de gager une partie des avances nécessaires sur des annulations de crédits destinés à l'enseignement agricole.

Au moment de la présentation de la nouvelle nomenclature budgétaire, **le ministère de l'agriculture et de la pêche avait donc indiqué à plusieurs reprises à votre rapporteur que le rattachement de l'enseignement technique agricole à la mission « Enseignement technique agricole » permettrait de mettre celui-ci à l'abri de ces annulations de crédits devenues particulièrement fréquentes**, qui perturbaient presque chaque année l'exécution du projet de loi finances voté par le Parlement.

Force est de constater que **cet engagement n'est pas tenu**, puisque les logiques ministérielles ont encore prévalu au cours de l'exécution de la loi de finances pour 2007. En effet, il a été répondu à votre rapporteur, qui souhaitait connaître les raisons de la contribution anormalement élevée de l'enseignement agricole aux annulations de crédits portant sur la mission « Enseignement scolaire », que cela s'expliquait par le fait que le ministre de l'agriculture et de la pêche était par ailleurs largement bénéficiaire des avances gagées sur ces annulations et qu'en conséquence, il était légitime que les programmes du ministère contribuent tout particulièrement aux annulations, lorsqu'ils ne faisaient l'objet pour leur part d'aucune ouverture de crédits.

En effet, la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » fait l'objet dans le décret précité d'un abondement de crédits à hauteur de 110,3 millions d'euros d'AE et de 39 millions d'euros de CP. Cela s'explique par la nécessité de **financer la prise en charge par l'Etat d'une partie des conséquences liées au passage du cyclone « Dean » en Guadeloupe et en Martinique en août 2007.**

Votre rapporteur est pleinement conscient de la nécessité de mettre en jeu la solidarité nationale lorsque des catastrophes naturelles surviennent. Mais il convient alors de répartir équitablement l'effort entre toutes les politiques publiques menées par l'État, sans concentrer celui-ci sur les autres actions menées par le ministère bénéficiaire des avances gagées.

Cette dernière est en effet d'autant plus discutable qu'elle va à l'encontre des principes fondateurs de la réforme budgétaire et marque un retour à l'esprit de la nomenclature budgétaire telle qu'elle était présentée sous l'empire de l'ordonnance n° 2-59 portant loi organique relative aux lois de finances du 2 février 1959.

**Votre rapporteur estime que le retour de ces logiques ministérielles en exécution n'est pas acceptable et souhaite qu'il y soit mis fin.**

*c) Une régulation budgétaire d'autant plus discutable qu'elle risque de conduire à une compensation des annulations par le budget des programmes conduits par l'éducation nationale*

**Votre rapporteur considère ces annulations comme d'autant plus inopportunes que le Parlement ne peut, pour y remédier que redéployer les crédits au sein de la mission « Enseignement scolaire ».**

En effet, en application de l'article précité de la LOLF, les amendements parlementaires ne peuvent remettre à niveau la dotation de l'enseignement agricole qu'en supprimant des crédits à hauteur équivalente sur le budget des programmes de l'éducation nationale.

Il va de soi que **cela ne peut être fait que très ponctuellement** pour appeler à une **prise de conscience** de la part du ministère de l'agriculture et de la pêche, **le ministère de l'éducation nationale n'ayant pas vocation à financer les programmes dont la responsabilité revient à un autre ministère.**

Dans ces conditions, votre rapporteur souhaite que le ministère de l'agriculture fasse valoir ces arguments à l'avenir lorsque des difficultés d'exécution surviennent.

## **2. La structure de dépenses du programme « Enseignement technique agricole » le rend particulièrement sensible aux gels de crédits suivis d'annulations en nombre excessif**

Au-delà du retour des logiques de solidarité ministérielle en matière d'exécution, un autre élément majeur explique que l'enseignement agricole soit régulièrement affecté par des gels et annulations de crédits hors de proportion avec le volume global des moyens qui lui sont attribués.

La structure des dépenses de chaque programme influe en effet sur l'ampleur des mesures de régulation budgétaire. Cette dernière s'appuie en effet sur le gel préalable d'un pourcentage donné des crédits de chaque programme, qu'elle transforme en annulation définitive.

Or, le taux de mise en réserve des crédits est différencié selon la nature des dépenses. **Les crédits du titre 2**, qui sont destinés aux rémunérations des personnels employés directement par l'État et à leurs accessoires, ont ainsi fait l'objet **d'un gel à hauteur de 0,15 %** des crédits ouverts. Il est en effet difficilement imaginable de voir les traitements des fonctionnaires et agents publics versés avec retard du fait de la régulation budgétaire. **Les autres types de dépenses ont été gelés à hauteur de 5 %.** En

conséquence, **le taux de mise en réserve global du programme 143 s'élève à 1,5 % des crédits.**

Cela s'explique par la nature des dépenses de l'enseignement agricole : les rémunérations des personnels représentent certes une part significative des dépenses du programme (67,27 %), mais bien moins élevée que dans le programme « Enseignement secondaire public du second degré », où **les dépenses hors titre 2 ne comptent que pour 0,73 % des crédits du programme, contre 32,73% dans l'enseignement agricole**, alors même que ce deux programmes mettent en œuvre des politiques comparables.

Compte tenu des taux de gel différents applicables aux dépenses du titre 2 et hors titre 2, il est alors possible de comprendre pourquoi le programme « Enseignement technique agricole » fait l'objet de gels et d'annulations en proportion bien plus grande que dans les autres programmes de la mission « Enseignement scolaire ».

**Cela ne se justifie pourtant pas.** En effet, une partie importante des dépenses hors titre 2 du programme 143 correspondent de fait à des dépenses de personnel, notamment aux rémunérations des enseignants des établissements privés du rythme approprié dont les formateurs ne sont pas, à la différence des professeurs du temps plein, rémunérés directement par l'État.

**En conséquence, le programme 143 « Enseignement technique agricole » se voit appliquer des taux de gels qui ne correspondent pas à l'objet réel des dépenses.**

**Votre rapporteur souhaite donc que cette caractéristique soit prise en compte à l'avenir et débouche sur un taux de gel approprié pour les dépenses du titre 6 (crédits d'intervention).** Cela est d'autant plus nécessaire que ces gels suivis d'annulations touchent plus particulièrement les établissements privés, lesquels sont déjà pénalisés par des reports de charge accumulés sur plusieurs années particulièrement importants.

**Votre rapporteur rappelle également que la régulation budgétaire se doit d'épargner les crédits d'aide sociale,** les familles connaissant des difficultés financières n'ayant par définition pas la capacité de supporter les charges de trésorerie liées à ces paiements différés.

### **3. Les mesures de fongibilité ont permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour achever l'exécution 2007 dans des conditions satisfaisantes**

L'importance de ces annulations a été compensée par le recours à des mesures de fongibilité asymétrique qui ont permis de dégager des marges de manœuvre afin d'achever l'exécution de la loi de finances pour 2007 dans des conditions acceptables.

**Votre rapporteur se réjouit des efforts significatifs faits en ce sens, le ministre de l'agriculture et de la pêche lui ayant indiqué que**

**4,5 millions d'euros allaient ainsi être mis à la disposition du programme 143 afin de compenser les annulations opérées.**

**Par ailleurs, la part des crédits gelés qui ne sera pas annulée sera intégralement consacrée au financement des maisons familiales rurales, afin d'éviter que ces nouveaux reports de charge n'aient de trop lourdes conséquences sur leur fonctionnement.**

Pour autant, il apparaît nécessaire de rappeler que les logiques de solidarité ministérielle, qu'elles jouent dans un sens négatif ou positif, ne sont pas conformes à l'esprit de la réforme budgétaire. C'est pourquoi il serait souhaitable qu'à l'avenir il n'y ait plus de raison d'avoir ainsi recours massivement aux mesures de fongibilité.

#### ***B. LES MESURES DE TRANSFERT N'ONT PAS RÉELLEMENT COMPENSÉ LES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2007***

Le programme « Enseignement technique agricole » a également bénéficié des mesures de modification de la répartition des crédits entre programmes en cours d'exécution.

**Le décret n° 2007-1652 du 21 novembre 2007 portant transfert de crédits a en effet annulé 11,2 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » de la mission « Transports » et ouvert une somme équivalente sur le programme « Enseignement technique agricole ».**

A la date de parution du présent rapport, le solde des mesures de transfert et d'avances opérées en exécution était donc positif s'agissant du volume global des crédits de paiement du programme « Enseignement technique agricole », à hauteur de 1,02 million d'euros. **Il est toutefois négatif si l'on considère les seules autorisations d'engagement, qui sont réduites de 12,46 millions d'euros.** Si l'impact de ces dernières annulations est moins préoccupant à court terme, il reste peu compatible avec les engagements de réductions de charge sur ce programme.

**Par ailleurs, le solde positif des mesures en exécution n'est largement qu'optique.** Les 11,2 millions d'euros transférés sur le programme 143 sont en effet destinés aux écoles de formation maritimes et aquacoles et participent des mesures annoncées par le Gouvernement en faveur du secteur de la pêche. Ils ne viendront donc pas abonder les lignes budgétaires victimes par ailleurs d'annulations.

Au total, la régulation budgétaire est venue perturber l'exécution de la loi de finances pour 2007 de manière significative. **Votre rapporteur a souhaité faire partager son inquiétude et celle de tous les acteurs de l'enseignement agricole au ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier. Celui-ci l'a entendue et a pris des engagements précis au sujet de l'exécution 2008 et votre rapporteur s'en réjouit.**



Il est en effet évident que la régulation budgétaire ne peut pas venir chaque année redéployer aussi significativement les crédits d'un secteur où les difficultés financières sont réelles, sauf à faire peu de cas du travail d'analyse et de justification des crédits qu'effectue chaque année le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

***C. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 SEMBLE PAR AILLEURS SE DÉROULER DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES***

La déconcentration de la gestion d'une large part des crédits est effective dans l'enseignement agricole depuis deux ans. Les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt (DRAF) jouent donc le rôle d'autorité académique au sein de l'enseignement agricole.

Cette déconcentration a suscité beaucoup d'espoirs parmi les acteurs de l'enseignement agricole. Elle devait en effet offrir le gage d'une gestion attentive aux besoins locaux et aux spécificités régionales et être un facteur supplémentaire de dynamisme pour l'enseignement agricole.

L'exécution de la loi de finances pour 2007 semble en témoigner. Certains des interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur lui ont en effet fait part d'une sous-consommation importante des crédits dans certaines régions, certains DRAF menant ainsi une forme de politique d'austérité à contrecourant des orientations nationales définies par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la pêche.

**Votre rapporteur a donc interrogé à ce sujet la DGER, qui lui a confirmé que le rythme de consommation des crédits en exécution ne laissait apparaître aucune anomalie et que des instructions avaient été au demeurant données aux DRAF afin qu'ils utilisent à plein les crédits qui étaient mis à leur disposition, en recourant si besoin était aux mesures de fongibilité pour redéployer les crédits inutilisés.**

Votre rapporteur se félicite de ces orientations et souhaite qu'elles soient poursuivies à l'avenir, l'examen du prochain projet de loi de règlement permettant au demeurant de s'assurer *a posteriori* du respect par les services déconcentrés de ces instructions.

## **II. UN BUDGET POUR 2008 QUI PERMETTRA DE RÉPONDRE AUX PRINCIPAUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE**

### *A. UN BUDGET EN TRÈS LÉGER REcul, DANS UN CONTEXTE DE CONSTANCE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES*

#### **1. Un budget en légère baisse de 1,08 %**

**Les crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole » connaîtront un léger recul pour 2008, leur montant en CP passant de 1,28 milliard en 2007 à 1,26 milliard en 2008, soit une baisse de 20 millions d'euros, représentant 1,08 % des crédits ouverts en 2007.**

La majeure partie de cette diminution trouvant son origine dans la poursuite de la décentralisation et l'extension en année pleine des suppressions d'emplois opérées en 2007, **le budget de l'enseignement agricole peut donc être considéré comme stable.**

Ce point mérite d'être souligné, car il démontre que dans un contexte de rigueur budgétaire certaine, cette stabilité suffit à démontrer que les besoins de l'enseignement agricole ont fait l'objet d'une attention particulière lors de la construction du projet de loi de finances pour 2008.

**Cela se traduit notamment par la décision de remplacer deux enseignants partant à la retraite sur trois, et non pas seulement un sur deux, comme c'est la règle dans la plupart des autres missions du budget général de l'État.**

Votre rapporteur a été particulièrement attentive à ce signe de prise en compte des besoins particuliers de l'enseignement technique agricole, qui a souvent souffert d'une sous budgétisation latente, quand elle n'était pas manifeste.

En application de cette règle, ce sont 25 équivalents temps plein travaillé d'enseignants, soit 74 postes, qui seront supprimés en 2008. Quant aux personnels administratifs et techniques partant à la retraite, ils ne seront pas remplacés à hauteur d'un sur deux, ce qui se traduira par une diminution de 17 ETPT. Enfin, le recours aux vacataires sera réduit, avec 64 ETPT de moins en 2008.

#### **2. Un nombre d'élèves qui diminue faiblement**

Cette baisse légère intervient à un moment où les effectifs prévisionnels de l'enseignement technique agricole en 2008 sont relativement stables. Une diminution globale de 1 % est en effet anticipée, compte tenu des évolutions démographiques défavorables à l'ensemble des formations du second degré. **Le budget de l'enseignement agricole et les effectifs d'élèves qu'il accueille connaissent donc une évolution parallèle.**

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

	2000	2005	2006	2007 (projections)
<b>Public (1)</b>	<b>70 177</b>	<b>67 098</b>	<b>65 957</b>	<b>64 704</b>
Temps plein	55 573	56 220	56 459	55 895
Rythme approprié	49 580	52 512	53 055	53 055
<b>Total privé (2)</b>	<b>105 153</b>	<b>108 732</b>	<b>109 514</b>	<b>108 950</b>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>175 330</b>	<b>175 830</b>	<b>175 471</b>	<b>173 654</b>

Source : Ministère de l'agriculture et la pêche ; projections calculées à partir des évaluations de taux de progression communiquées.

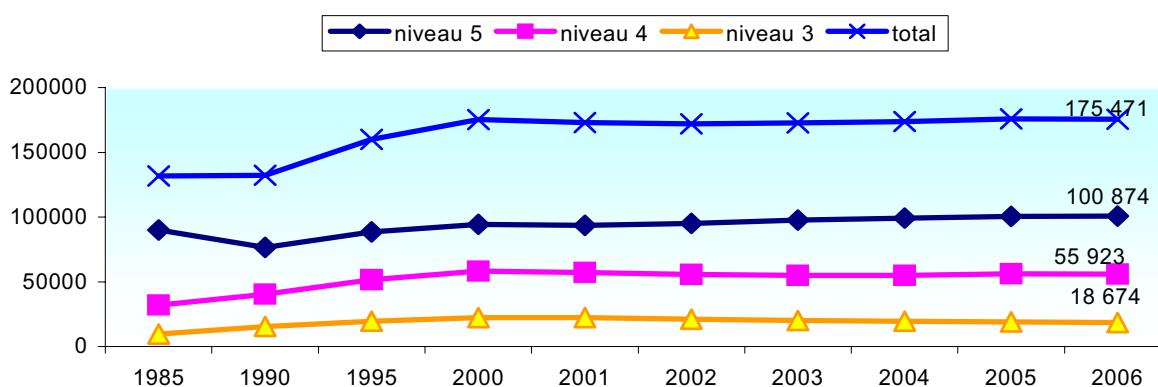
**Ce léger recul du nombre d'élèves scolarisés n'affecte toutefois pas de manière égale les différentes composantes de l'enseignement technique agricole.**

En effet, le secteur public verrait ses effectifs se réduire de 1,9 %, alors que les établissements privés, pris dans leur ensemble, ne connaîtraient une baisse que de 0,5 %. Plus précisément, le temps plein devrait perdre environ 1 % de ses effectifs alors que le rythme approprié devrait rester stable.

Par ailleurs, **ce léger fléchissement du nombre d'élèves devrait être particulièrement sensible dans les classes de niveau IV** (seconde générale et technologique, première et terminale menant aux baccalauréats et au brevet de technicien agricole), leurs effectifs reculant de 2,5 %, essentiellement sous l'effet de la forte réduction des jeunes entrant en classe de seconde.

**Ces données confirment la tendance d'un tassement récent des effectifs de l'enseignement agricole, particulièrement sensible si l'on observe l'évolution du nombre d'élèves sur les vingt dernières années.**

Evolution des effectifs de 1985 à 2006



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

**Les effectifs de l'enseignement agricole se concentrent donc toujours dans les classes de niveau V (4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, classe préparatoire à l'apprentissage, classe d'initiation préprofessionnelle à l'apprentissage, certificat d'aptitude professionnelle agricole, brevet d'études professionnelles agricoles), les sections de niveau supérieur (niveau IV et niveau III) représentant 42,5 % des élèves en 2006.**

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR CYCLE ET SECTEUR D'ENSEIGNEMENT  
RENTRÉE 2006 (EN %)**

	Niveau V	Niveau IV	Niveau III
Établissements publics	35,9	45,3	18,9
Établissements privés du temps plein sous contrat	61,9	29,7	8,4
Établissements privés du rythme approprié sous contrat	79,7	17,6	2,8
<b>TOTAL</b>	<b>57,5</b>	<b>31,9</b>	<b>10,6</b>

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

Encourager la poursuite d'études apparaît donc toujours comme un objectif particulièrement pertinent. Dans ce contexte, **votre rapporteur demeure frappé par le faible dynamisme des effectifs du niveau III** (brevet de technicien supérieur agricole et classes préparatoires aux grandes écoles), dont le développement reste l'un des enjeux majeurs du système scolaire agricole.

Au total, le léger recul du budget 2008 ne paraît pas devoir compromettre le fonctionnement d'un enseignement technique agricole dont le nombre d'élèves décroît faiblement.

***B. UNE FAIBLE BAISSSE DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC QUI TROUVE POUR L'ESSENTIEL SON ORIGINE DANS LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION ET LES SUPPRESSIONS D'EMPLOI***

**1. Un schéma d'emplois marqué par la baisse de 158 ETPT**

L'évolution des crédits destinés au financement de l'action « Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics » explique l'essentiel de la baisse du budget du programme 143, **puisque'ils diminuent de 20,15 millions d'euros.**

Cette baisse est toutefois **essentiellement optique**, dès lors qu'elle s'explique par la poursuite de la décentralisation des TOS, par d'autres transferts entre programmes ainsi que par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois opérées en 2007, soit au total **1 174 ETPT**.

**ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR 3 ANS (2007-2009)  
PROGRAMME 143, ACTION 1 : ENSEIGNEMENT PUBLIC**

	2007		2008		2009 <sup>(1)</sup>	
	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP
Suppressions 2007 de titulaires enseignants ( <i>tiers d'année</i> )	-10	-29	-19			
Suppressions 2007 de titulaires non enseignants ( <i>demi-année</i> )	-38	-81	-43			
Suppressions 2007 de vacataires ( <i>année pleine</i> )						
<b>Plafond 2007</b>	<b>13 084</b>					
Suppressions de titulaires enseignants ( <i>tiers d'année</i> )			-15	-45	-30	
Suppressions de titulaires non enseignants ( <i>demi-année</i> )			-17	-34	-17	
Suppressions de vacataires ( <i>année pleine</i> )			-64	-64		
<b>Synthèse des variations</b>			<b>-158</b>	<b>-143</b>	<b>-47</b>	
<b>Lettre plafond 2008</b>			<b>12 926</b>			
Décentralisation			-980	-1 022	-42	
Autres transferts externes			-97	-97		
Mouvements internes			-35	-35		
<b>Synthèse des variations de périmètre</b>			<b>-1 112</b>	<b>-1 154</b>	<b>-42</b>	
<b>Plafond 2008</b>			<b>11 814</b>			

<sup>(1)</sup> uniquement effet extension année pleine 2008

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Pour 2008, en application des principes précités, 15 ETPT d'enseignants titulaires seront supprimés, de même que 17 ETPT de titulaires administratifs et techniques et 64 ETPT de vacataires. Au total, ce sont 96 ETPT qui ne seront pas renouvelés en 2008.

**Le plafond d'emplois de l'action n° 1 diminue donc au total de 1 270 ETPT pour 2008, passant ainsi de 13 084 à 11 814 ETPT.**

**2. Les crédits de fonctionnement et les dépenses d'intervention progressent légèrement**

Par ailleurs, les crédits du titre 3, retraçant les dépenses de fonctionnement, et du titre 6, correspondant aux dépenses d'intervention, progressent légèrement, la baisse apparente des premiers s'expliquant par des réorganisations des imputations au sein de l'action, comme en témoigne le tableau ci-après :

**ACTION N°1 : ENSEIGNEMENT PUBLIC  
(VENTILATION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU FORMAT 2008)**

	PLF 2007		PLF 2008		
	AE	CP	AE	CP	Variation CP
<b>Dépenses de fonctionnement</b>					
Fonctionnement courant (hors formation continue)	280 000	280 000	940 000	940 000	<b>660 000</b>
Subventions pour charges de service public	1 951 683	1 951 683	800 000	800 000	<b>-1 151 683</b>
<b>Total</b>	<b>2 231 683</b>	<b>2 231 683</b>	<b>1 740 000</b>	<b>1 740 000</b>	<b>-491 683</b>
<b>Retraitement des transferts des dépenses de fonctionnement vers les dépenses d'intervention</b>					
Formation continue des personnels	1 127 750	1 127 750			
Réparation des accidents du travail	2 205 000	2 205 000			
<i>Total dépenses de fonctionnement 2007 retraitées</i>	3 332 750	3 332 750			
<i>Total dépenses de fonctionnement à périmètre 2007</i>	<b>5 564 433</b>	<b>5 564 433</b>			<b>-3 824 433</b>
<b>Dépenses d'intervention</b>					
dont transferts aux autres collectivités	-	-	28 670 000	28 670 000	-
Assistants d'éducation	21 100 000	21 100 000	22 745 000	22 745 000	<b>1 645 000</b>
Moyens de fonctionnement des lycées des COM	600 000	600 000	650 000	650 000	<b>50 000</b>
Actions ponctuelles à caractère pédagogique	1 990 321	1 990 321	1 407 500	1 407 500	<b>-582 821</b>
Réparation des accidents du travail des élèves et des étudiants	2 205 000	2 205 000	2 185 000	2 185 000	<b>-20 000</b>
Formation continue des personnels	1 127 750	1 127 750	940 000	940 000	<b>-187 750</b>
Visite médicale des élèves en stage	NN	NN	742 500	742 500	NN
<b>Total</b>	<b>27 023 071</b>	<b>27 023 071</b>	<b>28 670 000</b>	<b>28 670 000</b>	<b>1 646 929</b>
<b>Total fonctionnement + intervention</b>		<b>29 254 754</b>		<b>30 410 000</b>	<b>1 155 246</b>
<b>Dépenses de personnel</b>	<b>647 579 185</b>	<b>647 579 185</b>	<b>626 087 674</b>	<b>626 087 674</b>	<b>-21 491 511</b>
<b>Total dépenses enseignement public agricole</b>	<b>676 833 939</b>	<b>676 833 939</b>	<b>656 497 674</b>	<b>656 497 674</b>	<b>-20 336 265</b>

Source : Projets annuels de performance pour 2007 et 2008

**C. UNE SUBVENTION AUX ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EN NETTE HAUSSE**

**1. Les dépenses d'intervention de l'action 2 augmentent de manière significative**

L'action 2 « Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements du privé » connaît une hausse globale particulièrement nette, puisqu'elle progresse de **4,73 millions d'euros en 2008**.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ**

	PLF 2007		PLF 2008		Variation CP
	AE	CP	AE	CP	
<b>Dépenses d'intervention</b>					
Établissement du temps plein	213 499 602	105 799 602	116 750 000	107 800 000	2 000 398
Établissement du rythme approprié	389 768 850	191 968 850	228 810 000	195 700 000	3 731 150
Subventions aux fédérations	590 000	590 000	590 000	590 000	0
Subventions aux organismes de formation	2 961 000	2 961 000	2 559 000	2 559 000	-402 000
<b>Total</b>	<b>606 819 452</b>	<b>301 319 452</b>	<b>348 709 000</b>	<b>306 649 000</b>	<b>5 329 548</b>
<b>Dépenses de personnel</b>	<b>211 753 775</b>	<b>211 753 775</b>	<b>211 163 030</b>	<b>211 163 030</b>	<b>-590 745</b>
<b>Total dépenses enseignement privé</b>	<b>818 573 227</b>	<b>513 073 227</b>	<b>559 872 030</b>	<b>517 812 030</b>	<b>4 738 803</b>

Source : Projets annuels de performance pour 2007 et 2008

**Cette hausse s'explique essentiellement par une forte progression des subventions consacrées aux établissements privés, ces dernières augmentant au total de 5,73 millions d'euros en 2008.**

2. Une dotation destinée aux établissements du temps plein qui augmente de deux millions d'euros

*a) Des suppressions d'emplois nouvelles dont l'effet a été annulé par les amendements adoptés à l'Assemblée nationale*

**Le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait initialement de supprimer 10 ETPT d'enseignants au sein de l'enseignement agricole privé du temps plein.** En conséquence, le plafond d'emplois de cette action devait diminuer de 27 ETPT, dont 17 au titre de l'extension en année pleine des mesures inscrites dans la loi de finances pour 2007.

**ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR 3 ANS (2007-2009) TEL QUE FIGURANT  
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES DÉPOSÉ A L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
PROGRAMME 143, ACTION 2 : ENSEIGNEMENT PRIVÉ**

	2007		2008		2009 <sup>(1)</sup>	
	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP
Suppressions 2007 de titulaires enseignants ( <i>tiers d'année</i> )	-8	-25	-17			
<b>Plafond 2007</b>	<b>4 963</b>					
Suppressions de titulaires enseignants ( <i>tiers d'année</i> )			-10	-29	-19	
<b>Synthèse des variations</b>			<b>-27</b>	<b>-29</b>	<b>-19</b>	
<b>Lettre plafond 2008</b>			<b>4 936</b>			

<sup>(1)</sup> uniquement effet extension année pleine 2008  
Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Adoptant un amendement présenté par M. Yves Censi au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a augmenté de 17 le nombre des ETPT d'enseignants du programme, revenant ainsi sur l'effet en année pleine des suppressions opérées en 2007.

**En conséquence, ce sont 10 ETPT non renouvelés seulement qui figurent dans le projet de loi de finances tel qu'il est transmis au Sénat.** Cela permet de tenir compte de la sous dotation structurelle dont l'enseignement privé du temps plein a longtemps fait l'objet et à ce titre votre rapporteur se réjouit de l'adoption de cet amendement.

*b) Une subvention de fonctionnement aux établissements privés du temps plein en hausse de 2 millions d'euros*

Outre la prise en charge par l'État des rémunérations de ses enseignants, les établissements privés du temps plein sont également financés *via* une subvention de fonctionnement destinée à couvrir le coût de la prise en charge des élèves, hors enseignants.

Elle est calculée sur la base de deux paramètres : les effectifs d'élèves par régime (externe, demi-pensionnaire ou interne) et le taux par régime, établi par référence au coût d'un élève dans l'enseignement public. La subvention totale correspond alors à la somme des produits des effectifs par régime par le coût d'un élève au sein de chaque régime.

**Pour 2008, la revalorisation des taux par régime se traduira par une progression de la subvention totale de l'ordre de 2 millions d'euros.**

Votre rapporteur note, par ailleurs, qu'un **effort significatif de convergence entre les effectifs réels et les effectifs financés a été opéré lors de la construction du projet de loi de finances pour 2008.** Il y a lieu de s'en



réjouir, même si cette convergence n'est pas encore totale et devrait tenir lieu de règle et non plus d'exception.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE  
AUX ÉTABLISSEMENTS DU TEMPS PLEIN**

<b>2008 (crédits votés)</b>	Taux 2008	Effectifs 2008	<b>Total 2008 (en M€)</b>
Subvention à l'élève externe	1 328	6 219	<b>8,26</b>
Subvention à l'élève demi-pensionnaire	1 641	28 270	<b>46,39</b>
Subvention à l'élève interne	2 415	21 180	<b>51,15</b>
<b>Total</b>	-	<b>55 669</b>	<b>105,80</b>

<b>2009 (crédits demandés)</b>	Taux 2009	Effectifs 2009	<b>Total 2009(en M€)</b>
Subvention à l'élève externe	1 340	6 189	<b>8,293</b>
Subvention à l'élève demi-pensionnaire	1 655	28 472	<b>47,121</b>
Subvention à l'élève interne	2 435	21 509	<b>52,374</b>
<b>Total</b>	-	<b>56 170</b>	<b>107,800</b>

<b>Évolution 2008-2009</b>	Évolution taux	Évolution effectifs	<b>Évolution montant total (en M€)</b>
Subvention à l'élève externe	12	-30	0,033
Subvention à l'élève demi-pensionnaire	14	202	0,731
Subvention à l'élève interne	20	329	1,224
<b>Total</b>			<b>2,000</b>

*Source : Projets annuels de performance pour 2007 et 2008*

**3. Les crédits consacrés aux établissements du rythme approprié progressent de 3,73 millions d'euros**

L'État participe au financement des établissements privés du rythme approprié en leur versant une subvention globale destinée à couvrir tant les rémunérations de l'ensemble des personnels que les frais de fonctionnement des établissements.

Celle-ci est calculée sur la base du nombre de postes de formateurs nécessaires afin de mettre en œuvre chaque type de formation pour un groupe de 18 élèves et du coût du poste, déterminé, pour chaque type de formation, par référence au coût moyen des enseignants des établissements du temps plein. Le montant de la subvention globale correspond à la somme des produits du nombre de groupe de 18 élèves dans chaque formation et du coût du poste de formateur dans chacune d'elle.

**Pour 2008, la subvention versée aux établissements du temps approprié devrait progresser de plus de 3,73 millions d'euros par rapport aux crédits demandés pour 2007.**

**ÉVOLUTION DES COMPOSANTES PERMETTANT LE CALCUL  
DE LA SUBVENTION VERSÉE AUX ÉTABLISSEMENTS  
DU RYTHME APPROPRIÉ ALTERNANT**

<b>Pour 2007</b>	<b>4e 3e</b>	<b>BEPA CAPA</b>	<b>Seconde, T<sup>ale</sup>, BTA, BTSA</b>	<b>Total</b>
Effectifs	16 898	21 978	10 115	48 991
Groupes de 18	939	1 221	562	2 722
Taux d'encadrement	1,3	1,77	1,82	
<b>Nombre de postes</b>	<b>1 220</b>	<b>2 161</b>	<b>1023</b>	<b>4 044</b>

<b>Pour 2008</b>	<b>4e 3e</b>	<b>BEPA CAPA</b>	<b>Seconde, T<sup>ale</sup>, BTA, BTSA</b>	<b>Total</b>
Effectifs	16 648	22 515	9 984	49 147
Groupes de 18	925	1 251	555	2 731
Taux d'encadrement	1,3	1,77	1,82	
<b>Nombre de postes</b>	<b>1 202</b>	<b>2 214</b>	<b>1 009</b>	<b>4 425</b>

<b>Évolution 2007-2008</b>	<b>4e 3e</b>	<b>BEPA CAPA</b>	<b>Seconde, T<sup>ale</sup>, BTA, BTSA</b>	<b>Total</b>
Effectifs	-250	537	-131	156
Groupes de 18	-14	30	-7	9
Taux d'encadrement	0	0	0	0
<b>Nombre de postes</b>	<b>-18</b>	<b>53</b>	<b>-14</b>	<b>21</b>

*Source : Projets annuels de performance pour 2007 et 2008*

**La forte progression de cette subvention permettra la poursuite en 2008 du rattrapage prévu par le protocole d'accord du 16 juillet 2004 : une troisième tranche, d'un montant de 5 millions d'euros, a en effet été intégrée dans le mode de calcul de la subvention.**

Votre rapporteur s'en réjouit et souhaite que ces efforts se poursuivent afin de réduire les reports de charge importants que supportent les établissements privés du rythme approprié.

## ***D. UNE CERTAINE STABILITÉ DES AUTRES LIGNES BUDGÉTAIRES***

### **1. Les crédits d'aide sociale ne connaissent pas d'évolution majeure**

Les crédits consacrés à l'action 3 « Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé) » représenteront **81 millions d'euros en 2008**, et connaîtront donc une très légère progression de 0,62 % par rapport aux crédits votés pour 2007.

En 2007, le nombre d'élèves boursiers dans l'enseignement technique agricole est évalué à 57 805, dont 17 616 fréquentaient un établissement public et 40 189 étaient scolarisés dans le privé. Le taux moyen des bourses attribuées était de 956 euros, soit le montant le plus élevé atteint depuis 5 ans.

Par ailleurs, 1 346 bourses au mérite ont été attribuées dans l'enseignement public et 1 311 dans le privé. Les élèves des filières agricoles accèdent en effet dans des conditions semblables à ceux fréquentant les établissements de l'éducation nationale à ce nouveau type d'aide sociale, qui est attribué automatiquement aux lauréats d'une mention « bien » ou « très bien » au diplôme national du brevet ainsi qu'aux élèves particulièrement méritants en classe de troisième.

Au-delà de ces données factuelles, votre rapporteur souhaite rappeler que les crédits consacrés aux bourses et aux aides sociales sont particulièrement concernés par les gels et annulations de crédits récurrents dont le programme « Enseignement technique agricole » fait l'objet. Cela est particulièrement malencontreux, puisqu'ils sont destinés à des familles qui par définition ont de grandes difficultés financières et souffrent de ces reports de charge. Sur ce point également, il serait donc souhaitable que les pratiques budgétaires soient infléchies de manière très significative.

### **2. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à financer l'accompagnement des enfants handicapés dans l'enseignement privé**

Par ailleurs, sont également inscrits sur l'action 3 les crédits destinés au fonds social lycéen, qui finance pour plus de 80 % les frais d'internat qui ne peuvent être acquittés par les familles.

La souplesse du fonds social lycéen, qui gagnerait au demeurant à être pleinement exploitée dans les faits, a conduit l'Assemblée nationale à abonder cette ligne à hauteur de 800 000 euros afin de financer l'accompagnement des enfants handicapés dans les établissements privés qui ne sont pas concernés par les créations de postes d'AVSi prévues au sein du programme 143, ces dernières étant exclusivement réservées aux établissements publics.

**Votre rapporteur se réjouit de cet amendement**, qui permettra de répondre à une attente légitime des familles et de garantir le droit qui leur est désormais ouvert de scolariser leurs enfants, sans contraindre pour autant les établissements privés à financer cet accompagnement sans aucune aide publique pour ce faire.

### III. UNE NOUVELLE AMBITION QUI DEVRA PRÉVALOIR EN 2009

#### 1. Permettre l'essor de l'enseignement agricole dans un contexte de restriction budgétaire

*a) La dotation globale horaire de l'enseignement agricole sera réduite de 2 % nets pendant cinq ans*

La vigilance budgétaire prévalant désormais, les moyens offerts à l'enseignement agricole risquent d'être relativement contraints au cours des années à venir. C'est pourquoi le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est efforcé d'anticiper les conséquences de ces probables restrictions financières en définissant des orientations générales sur la période 2008-2012. Celles-ci ont été formalisées dans une note de service relative aux instructions pour la préparation de la rentrée 2008.

*Celle-ci précise notamment que « l'évolution nationale de la dotation globale horaire (DGH) [est fixée] à 3 % par an : le tiers des moyens ainsi dégagés devra être réinvesti dans des actions en rapport avec le renforcement de la qualité de l'enseignement et des autres missions, et ce de manière visible et explicite, exprimée dans le projet régional de l'enseignement agricole (PREA). Cette démarche devra être conduite tant pour l'enseignement agricole public que pour l'enseignement privé. Sur cette base, le dialogue de gestion permettra d'affiner région par région l'évolution de la DGH. Les évolutions futures tant en matière de référentiels de diplômes que de mise en œuvre des enseignements accompagneront cette évolution de la DGH. »*

La DGH est donc appelée à diminuer de 3 % chaque année pendant cinq ans, le tiers de cette réduction étant consacré au renforcement des actions innovantes dans les établissements. La baisse nette de la DGH est donc de 2 % pendant cinq ans.

Il ne s'agit là que d'une prévision, ce rythme d'évolution correspondant à la prise en compte par avance des effets du maintien pour la période 2008-2012 des principes ayant inspiré le schéma d'emplois pour 2008. Votre rapporteur tient à rappeler à ce propos que les ratios de remplacement retenus pour le présent projet de budget sont, compte tenu du contexte budgétaire actuel, favorables à l'enseignement agricole.

**De plus, votre rapporteur juge positif ce souci de dessiner un cadre budgétaire clair pour les années à venir, mais souhaite rappeler que le pilotage de l'enseignement agricole et plus généralement des politiques éducatives ne peut se faire d'un point de vue uniquement financier.**

Dès lors, l'optimisation de la gestion des moyens dans l'enseignement agricole devra être réalisée à qualité pédagogique constante. **C'est pourquoi l'existence de contraintes budgétaires doit aux yeux de votre rapporteur conduire à redéfinir une stratégie ambitieuse et fédératrice pour**

**l'enseignement agricole.** Celle-ci devra exploiter les marges de manœuvre existantes sans renoncer pour autant aux singularités pédagogiques qui ont fait le succès même de cet enseignement original et performant.

*b) Des marges de manœuvre existent pour absorber les contraintes budgétaires sans desservir les élèves*

Votre rapporteur a donc interrogé à ce sujet tant le ministre de l'agriculture et de la pêche que ses services. Ceux-ci lui ont indiqué que l'évolution précitée de la DGH pourrait se réaliser dans de bonnes conditions en optimisant la gestion des moyens dont dispose l'enseignement agricole.

(1) Travailler de conserve avec l'éducation nationale

Cette optimisation passe notamment par le développement de collaborations plus étroites avec l'éducation nationale, dans le respect des singularités et de l'identité propres à chacun de ces deux systèmes d'enseignement.

Plusieurs pistes sont pour l'heure envisagées :

- **l'organisation de concours communs de recrutement** dès l'année 2008, appelés à se développer fortement en 2009. Les deux ministres ont manifesté une volonté particulièrement forte de progresser sur cette question, évoquée depuis plusieurs années, mais encore bloquée à un stade embryonnaire ;

- **mutualiser les personnels au niveau local lorsque cela est utile**, en permettant notamment aux enseignants de l'éducation nationale d'effectuer des compléments de service dans des établissements de l'enseignement agricole ;

- **développer les expérimentations dans quelques régions** afin d'installer et d'approfondir une culture de coopération entre les recteurs et les DRAF.

**Votre rapporteur se réjouit du développement de ces coopérations, qu'elle estime particulièrement souhaitables.** 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 plus nombreuses entre les formations proposées par les deux ministères.

A ce titre, **votre rapporteur juge particulièrement symbolique le projet de jumeler certains lycées de l'éducation nationale avec des établissements de l'enseignement agricole**, afin de faire naître une culture de coopération et de favoriser les échanges entre les deux systèmes. Cela témoigne du souci des deux ministères de mettre l'accent sur le partage des cultures pédagogiques et non pas seulement sur l'optimisation de la gestion.

- (2) Proposer un baccalauréat en trois ans sans renoncer au respect du rythme singulier de chaque élève

Le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite également proposer un baccalauréat en trois ans et suivre ainsi la voie que compte ouvrir l'éducation nationale à ce sujet.

Au-delà de ses implications budgétaires évidentes, ce projet a la vertu d'esquisser une réponse à ce problème commun aux deux systèmes d'enseignement qu'est le faible taux de poursuite d'études après l'obtention d'un premier diplôme (CAPA ou BEPA).

Ainsi, le taux de passage du CAPA vers les classes préparant au baccalauréat professionnel dans l'enseignement agricole public s'élevait à 20,3 % entre 2005 et 2006. Par ailleurs, 24,4 % de ces mêmes jeunes se dirigeaient vers un BEPA. De même, les élèves de BEPA dans le public n'étaient que 51,6 % à poursuivre vers un baccalauréat professionnel, 2,7 % d'entre eux s'orientant vers un BTA et 1,9 % vers un baccalauréat technologique.

Le même constat pourrait être fait dans l'enseignement agricole privé, où les taux de passage sont généralement plus faibles que dans les établissements publics.

Le développement d'un baccalauréat professionnel en trois ans pourrait être un moyen d'encourager la poursuite d'études en réduisant le nombre moyen d'années supplémentaires nécessaires pour obtenir un baccalauréat ou un BTA.

**Votre rapporteur est donc favorable à l'idée de proposer une telle possibilité aux élèves à qui ce rythme pourrait convenir a priori.** Mais il serait cependant **peu pertinent de généraliser ce parcours**, qui ne répond pas aux besoins de tous les jeunes, notamment à ceux des élèves qui trouvent dans l'enseignement agricole un lieu de remotivation après des années de collège difficiles.

De ce point de vue, le développement du baccalauréat en trois ans ne devra pas aller à l'encontre d'une des principales caractéristiques de l'enseignement agricole, à savoir sa capacité à offrir un cadre de formation prenant en compte les attentes et les besoins singuliers de chaque élève.

**C'est au demeurant ce souci d'individualisation des formations et de l'accompagnement humain des jeunes qui fait le succès de l'enseignement agricole.** Il y a donc lieu de le préserver.

- (3) Prendre en compte les pistes ouvertes par les travaux de rénovation en cours

Les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ont également indiqué à votre rapporteur que les travaux engagés tant par la commission présidée par M. Marcel Pochard, conseiller d'Etat, et chargée de réfléchir à la revalorisation du métier d'enseignant que de ceux prenant place

dans la révision générale des politiques publiques (RGPP) actuellement en cours, pourraient déboucher sur des propositions de réforme de nature à permettre une gestion optimisée du « potentiel d'enseignement ». Dans ces conditions, il serait possible d'absorber dans des conditions tout à fait satisfaisantes la baisse de la DGH prévue sur 5 ans.

**Votre rapporteur souhaite en tout état de cause que ces réflexions prennent en compte les spécificités de l'enseignement agricole et se félicite du fait qu'un intérêt particulièrement vif ait été accordé à celui-ci tout au long de ces travaux.**

Votre rapporteur tient toutefois à souligner que quelles que soient les marges de manœuvre ainsi dégagées, il conviendra d'accorder une grande attention aux conditions de travail et de rémunération des personnels, notamment enseignants, dont l'engagement est l'une des clefs du succès de l'enseignement agricole.

## **2. Lever les obstacles financiers qui freinent encore le développement des établissements, notamment dans le privé**

L'essor de l'enseignement agricole passe également par le règlement de certaines questions financières qui resurgissent de manière récurrente depuis plusieurs années.

Il doit en effet être rappelé que **les établissements n'ont pas, sauf circonstances exceptionnelles, à supporter les charges de trésorerie très lourdes qui accompagnent les décisions de régulation budgétaire intempestives**. Il n'est a fortiori pas acceptable **qu'une certaine tendance à la sous-évaluation des besoins des établissements** conduise à **faire supporter des coûts importants à des institutions qui assurent des missions de service public** et doivent à ce titre bénéficier de **financements stables et pérennes**.

Votre rapporteur ne saurait trop insister sur ce dernier point, la résurgence régulière de difficultés à ce sujet faisant quelquefois naître le sentiment que l'exigence de mise à niveau de ces subventions est considérée comme une contrainte potentiellement dispendieuse et non comme la contrepartie de l'exercice de missions de service public, au demeurant assumées de manière particulièrement efficace.

*a) Tenir les engagements pris vis-à-vis de l'enseignement privé du temps plein*

**Votre rapporteur tient toutefois à saluer le souci manifesté par le ministère de l'agriculture et de la pêche de tenir les engagements pris à l'égard des établissements privés, notamment du temps plein.**

L'histoire récente a en effet montré que cela pouvait quelquefois faire difficulté. Ainsi, l'enquête permettant de réévaluer les coûts par élève dans



l'enseignement public, qui servent de base au calcul de la subvention de fonctionnement versée aux établissements du temps plein, avait été prévue par deux protocoles d'accord successifs entre les ministres de l'agriculture et de la pêche de l'époque et les représentants des organismes concernés. Par deux fois, cette enquête, bien que prévue, n'avait pas été réalisée.

Cette enquête avait enfin eu lieu en 2002 et servi de base au troisième protocole, dit « Gaymard », du 20 janvier 2003. Ce dernier prévoyait notamment une actualisation quinquennale des coûts.

Conformément aux principes posés par ce protocole, **une nouvelle enquête a été réalisée en 2007 à partir des données de 2006**. Ses conclusions montrent la nécessité d'une revalorisation importante de la subvention versée aux établissements du temps plein, les coûts ayant fortement évolué depuis la précédente évaluation.

**ÉVOLUTION DU COÛT PAR ÉLÈVE  
DANS L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLIC  
(2001-2006)**

	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>Evolution 2001-2006 (en %)</b>	<b>Inscrit au PLF 2008</b>
<b>Externe</b>	1 324	1 411	6,57	1 340
<b>Demi-pensionnaire</b>	1 807	1 954	8,13	1 655
<b>Interne</b>	3 341	3 539	5,96	2 435

Ces données faisant apparaître la nécessité d'une revalorisation significative des bases de calcul de la subvention de fonctionnement aux établissements du temps plein, **une négociation s'est engagée depuis plusieurs semaines à ce sujet afin d'en déterminer le montant exact et de préciser le moment où elle interviendra**.

Votre rapporteur souhaite que celle-ci puisse aboutir au plus vite. Sur le principe, il est en effet légitime qu'une discussion puisse avoir lieu sur ces sujets, le protocole « Gaymard » ayant procédé de la même logique.

Pour autant, cette négociation doit se faire dans un esprit de respect des engagements pris à l'endroit des établissements du temps plein. Ces derniers connaissent en effet des difficultés financières indiscutables, dues pour une large part à la sous-évaluation récurrente de cette subvention.

**Votre rapporteur se montrera donc particulièrement attentive à l'issue des discussions engagées et à leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2009, qui devra être à la hauteur des besoins du secteur.**

*b) Régler la question lancinante des reports de charge dans l'enseignement privé, notamment du rythme approprié*

Le respect des engagements pris est en effet d'autant plus nécessaire que les pratiques antérieures ont conduit à l'augmentation continue des reports de charge.

Le rapport remis en juin dernier par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, qui analysait la situation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la pêche **évaluait en effet à 9 millions d'euros les reports de charge fin 2007 pour les établissements du temps plein et à 28,1 millions d'euros ces reports pour le rythme approprié.**

Votre rapporteur estime nécessaire de faire évoluer de manière très significative cette situation, et notamment :

**- d'apurer au plus vite la situation en définissant un nouveau calendrier de couverture progressive de ces reports ;**

**- de ne plus accumuler de reports de charge dans les années qui viennent, en mettant fin à l'avenir aux régulations budgétaires erratiques dont l'impact négatif est évident.**

Il en va sur ce point tant de la survie à moyen terme des établissements que du respect par l'État de ses obligations de débiteur.

**3. Réunir tous les acteurs pour définir une nouvelle ambition pour l'enseignement agricole**

Le projet de loi de finances pour 2009 devra impérativement apporter une réponse à toutes ces questions budgétaires. Pour autant, il ne saurait se limiter à une telle mise à niveau et il sera essentiel qu'il propose également un nouveau projet, clair, ambitieux et fédérateur pour l'enseignement agricole.

Votre rapporteur tient à souligner que la référence à la nécessité d'un tel projet n'est pas une clause de style. Les atouts du système sont parfaitement connus, il en est fait mention par tous les observateurs des politiques éducatives. Il reste que malgré cette unanimité, l'enseignement agricole ne dispose ni de moyens budgétaires en nombre suffisant, ni d'un cadre politique et administratif bien défini qui lui permettrait d'évoluer vers des performances pédagogiques encore accrues.

**Dans ces conditions, votre rapporteur forme le vœu particulièrement appuyé que 2009 soit l'année du renouveau et que 2008 permette de le préparer dans de bonnes conditions.**

Votre rapporteur note au demeurant que tous les éléments sont réunis pour que ce calendrier soit tenu : le ministre de l'agriculture et de la pêche a pris des engagements à ce sujet, qui interviennent dans un contexte très favorable et qui autorisent dès lors un certain optimisme.

*a) Faire le pari du développement d'un enseignement agricole aux résultats remarquables*

S'il est essentiel que l'enseignement agricole soit à nouveau porté par des ambitions fortes, c'est qu'il obtient des résultats uniques dans tout le système éducatif français. **Les formations qu'il propose garantissent en effet une excellente insertion professionnelle, et ce alors même qu'il accueille un nombre significatif d'élèves connaissant des difficultés scolaires profondes et souvent issus de milieux particulièrement modestes.** La conjonction de ces deux caractéristiques le rend donc singulièrement précieux.

**TAUX D'INSERTION  
DES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE**

<b>Diplômes</b>	<b>Taux d'insertion (en %)</b>
CAPA (2005)	65,7
BEPA (2006)	76,5
BTA (2005)	82,9
BAC PRO (2005)	92,1
BTSA (2006)	90,3

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite **rappeler la place tenue par l'enseignement professionnel dans les territoires ruraux**, dont il est l'un des facteurs majeurs de développement. Il n'est donc pas indifférent que ces résultats exceptionnels soient obtenus dans des établissements qui se situent le plus souvent au cœur de la ruralité, dont ils contribuent à démontrer la modernité et à laquelle ils offrent un avenir.

*b) Saisir l'occasion de la préparation anticipée du 5<sup>e</sup> schéma national prévisionnel des formations pour formuler une ambition forte et partagée par tous*

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a annoncé sa volonté de mettre en chantier de manière anticipée le 5<sup>e</sup> schéma national prévisionnel des formations (SNPF) dès 2008.

**Aux yeux de votre rapporteur, cela doit permettre de définir clairement les grands axes de développement et de modernisation de l'enseignement agricole. C'est donc une stratégie d'ensemble qui doit être définie à cette occasion.**

Sur ce point, votre rapporteur tient à souligner que le 4<sup>e</sup> SNPF venant d'être révisé, il n'y aurait sens à ouvrir rapidement une nouvelle phase de concertation sans l'assortir d'un cadrage précis de ce qui en est attendu. **Mobiliser l'ensemble des acteurs de l'enseignement agricole supposera en**

**effet de leur proposer des objectifs suffisamment mobilisateurs pour susciter l'engagement de tous.**

Dès lors, il conviendrait également que la finalisation de cette réflexion ait lieu dans un cadre particulièrement solennel, afin de marquer l'ouverture d'une nouvelle étape de l'histoire de l'enseignement agricole.

*c) Tirer parti des nombreux rapports rendus publics en 2006 pour ne pas décevoir les espoirs qu'ils ont éveillés*

Votre rapporteur tient en effet à rappeler que bien des espoirs ont été suscités en 2006 par la parution presque simultanée de travaux consacrés au seul enseignement agricole et s'efforçant de définir les grands axes d'une politique d'avenir dans ce domaine, tant du point de vue budgétaire qu'administratif et pédagogique. Toutes les dimensions ont dès lors été largement explorées.

Sont en effet parus durant l'année 2006 :

- un **audit de modernisation**, lancé à l'initiative du ministre du budget et consacré à l'analyse de l'adéquation entre formations, enseignants et élèves dans l'enseignement agricole, dont les conclusions ont été publiées en juin 2006 ;

- un **rapport sur l'enseignement agricole et la ruralité** rédigé, à la demande du ministre de l'agriculture et la pêche, par M. François Grosrichard, et rendu public en juin 2006 ;

- un **rapport sur les missions de l'enseignement agricole**, lui aussi commandé par le ministre de l'agriculture et de la pêche, et remis par M. André Legrand en octobre 2006.

Par ailleurs, votre rapporteur a également eu l'honneur, la même année, de se voir confier par la commission des affaires culturelles la rédaction d'un rapport d'information consacré à l'enseignement agricole et à son avenir<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur souhaite que ces travaux d'appui soient pleinement utilisés afin de définir un nouvel horizon pour l'enseignement agricole.**

Sur ce point, les résultats se font encore attendre, alors que la richesse et la qualité de ces contributions a été soulignée par tous. Il serait donc particulièrement souhaitable que ces éléments de réflexion soient pleinement utilisés en 2008 et forment le cadre du débat public qui doit s'engager au sujet de l'enseignement agricole.

La révision du 4<sup>e</sup> SNPF a en effet permis de **tenir compte de certaines de leurs conclusions**, notamment en mettant l'accent sur la complémentarité entre formation initiale scolaire et apprentissage, en insistant

---

<sup>1</sup> Rapport n° 27 (2006-2007) *L'enseignement agricole : une chance pour l'avenir des jeunes et des territoires.*

sur l'orientation et en permettant le développement du secteur des services à la personne, tout en réaffirmant le caractère central de la production.

Cette révision a également offert l'occasion de consacrer les « autres missions » de l'enseignement agricole que sont l'insertion scolaire, sociale et professionnelle, l'animation et le développement des territoires, l'expérimentation et le développement agricole ainsi que la coopération internationale.

Elle n'a toutefois pas pleinement permis d'esquisser les voies et moyens permettant d'atteindre ces objectifs. C'est notamment cette question qui doit être au cœur de la discussion à venir. Votre rapporteur sera extrêmement attentive à ses progrès et espère qu'ils marqueront la naissance d'une nouvelle ambition pour l'enseignement agricole. Il serait au demeurant difficilement concevable, compte tenu des attentes éveillées, qu'il en aille autrement.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 novembre 2007, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Richert, de Mmes Françoise Férat et Brigitte Gonthier-Maurin** sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » dans le projet de loi de finances pour 2008.

Un débat a suivi l'exposé de **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**.

**Mme Monique Papon** s'est interrogée sur l'état d'avancement de l'intégration des IUFM dans les universités et sur les effets que cette réforme avait d'ores et déjà produits.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, corapporteuse pour avis**, a rappelé que les politiques éducatives devaient s'inscrire dans la continuité pour être pleinement efficaces et que leur conception devait du même coup s'appuyer sur les conclusions de travaux d'expertise dont la légitimité serait reconnue par tous. Les sources de l'échec scolaire ne sont en particulier pas assez analysées, ce qui conduit à un revirement constant des stratégies de lutte contre le décrochage.

Elle a également souligné que le projet de budget pour 2008 traduisait deux choix particulièrement discutables, en prévoyant des réductions très importantes des dépenses publiques concernant tout particulièrement l'enseignement scolaire et en généralisant les heures supplémentaires, au point d'en faire un mode de gestion à part entière. Ces deux options ne peuvent que peser sur la qualité du service public rendu aux élèves et compromettre ainsi le bon exercice de la mission de réduction des inégalités sociales et culturelles assurée par l'école. Dans ces conditions, il est compréhensible que les personnels de l'éducation nationale et plus largement de la fonction publique aient pu manifester, il y a quelques jours, leur inquiétude.

Elle a enfin souligné que la mise en œuvre de la LOLF incitait aux suppressions de postes par le jeu combiné du plafond d'emplois et de la fongibilité asymétrique des crédits.

**M. Jean-Marc Todeschini** a ensuite fait observer que les priorités des politiques éducatives changeaient en permanence, ce qui nourrit une grande instabilité, y compris dans les esprits des acteurs et des observateurs.

Il a par ailleurs jugé nécessaire de s'intéresser à la réalité du taux d'encadrement dans les établissements plutôt que de se fier à des ratios

nationaux peu pertinents. L'accompagnement effectif des élèves en difficulté est en effet de moins en moins satisfaisant, ce dont témoigne le faible nombre de médecins scolaires présent dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Dans ce contexte, ce sont les collectivités territoriales qui doivent assumer une part toujours plus importante des compétences normalement exercées par l'Etat, ce qui n'est pas de bonne gestion. L'organisation des études dirigées comme la fermeture des écoles le samedi, annoncées sans concertation, en témoignent.

**M. Serge Lagauche** a rappelé que le corps enseignant constituait un vivier de recrutement pour toutes les fonctions de direction dans l'éducation nationale et que la réduction du nombre de professeurs conduisait à le tarir, ce qui n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement du système éducatif. Mieux vaudrait donc maintenir le nombre d'enseignants et leur offrir une vraie formation continue, afin de leur permettre d'évoluer, s'ils le souhaitent, vers d'autres postes.

**M. Jacques Valade, président**, a mis l'accent sur les marges d'optimisation de la gestion administrative du système scolaire, rappelant à cette occasion que des distorsions entre l'offre et la demande d'enseignement d'une matière particulière pouvaient conduire à des surnombres structurels particulièrement importants. Dans ces conditions, il apparaît essentiel d'offrir la possibilité aux enseignants volontaires d'enseigner d'autres matières, à l'instar des professeurs de philosophie, qui peuvent également assurer une partie de leur service en donnant des cours de français.

Il a par ailleurs salué les progrès considérables réalisés dans la scolarisation des élèves handicapés et formé le vœu qu'ils se poursuivent à l'avenir.

**M. Jean-Marc Todeschini** a indiqué sur ce point que les avancées observées étaient en réalité bien moins considérables qu'elles ne le paraissaient, les familles étant toujours confrontées à des difficultés concrètes particulièrement pesantes.

**M. Jacques Legendre** a souligné l'intérêt de la bivalence, qui permet d'introduire de la souplesse dans la gestion des affectations au sein de l'éducation nationale. Les craintes à ce sujet pourraient être aisément levées, dès lors que des exemples de bivalence réussie existent depuis longtemps dans le système scolaire, comme en témoignent les professeurs d'histoire-géographie.

Il a de plus souhaité que les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche prennent en compte avec plus de célérité les conclusions des travaux de la commission, notamment s'agissant de la refonte de la carte des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE).

Il a enfin rappelé son attachement à l'enseignement des langues, avant de former le vœu que de nouvelles actions volontaristes soient engagées en la matière. Il n'est en effet pas souhaitable de céder à une certaine résignation au



moment même où il devient essentiel de développer l'apprentissage de certaines langues dans notre pays, comme le chinois ou le japonais.

**M. Jacques Valade, président**, est intervenu pour souligner la part de responsabilité revenant à l'inspection générale de l'éducation nationale dans la gestion trop peu dynamique des ouvertures et de fermetures de classes, notamment en langues.

**M. Pierre Martin** a fait état du changement de perspective significatif que traduisait le souci affiché par le Gouvernement de réformer le système scolaire, sans s'attacher à la seule question des moyens, qui focalisait par trop l'attention de tous les observateurs et de tous les acteurs des politiques éducatives jusqu'il y a peu encore.

Signalant ensuite l'intérêt de la bivalence, il a rappelé que le corps des PEGC l'avait longtemps pratiquée, avec des résultats extrêmement satisfaisants.

En réponse à ces interrogations, **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- l'intégration des IUFM dans les universités est en cours, mais n'a pas encore produit tous les résultats attendus, comme le souligne notamment le rapport pour avis sur le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » présenté au nom de la commission par MM. Pierre Laffitte et Jean-Léonce Dupont ;

- l'évaluation est certes essentielle, mais de nombreux résultats sont d'ores et déjà disponibles et doivent permettre de passer du stade du diagnostic à celui de l'action concrète ;

- s'agissant de l'encadrement dans les établissements, un effort considérable a été fait, puisque le nombre d'assistants d'éducation et d'emplois de vie scolaire recrutés depuis 5 ans excède les 110.000. Cela s'est traduit par une amélioration indiscutable des conditions d'accueil des enfants handicapés dans les EPLE, même si des progrès restent sans doute encore à accomplir ;

- les heures supplémentaires ne suffiront pas à elles seules à réhabiliter la fonction d'enseignant. Mais tel n'est pas leur but, puisqu'elles sont proposées afin de compenser l'érosion du pouvoir d'achat des enseignants constatée depuis plus de vingt ans. C'est à la commission présidée par M. Marcel Pochard qu'il reviendra de proposer des mesures permettant de revaloriser l'ensemble des carrières. Il serait par ailleurs souhaitable que ces propositions concernent également les personnels de direction, dont les fonctions doivent être consolidées ;

- les transferts de charge sont trop fréquents, faute d'une véritable association des collectivités territoriales en amont de la prise de décision. Celle-ci supposerait également de développer une culture de dialogue entre les inspections d'académie et les exécutifs locaux. Cependant, les réformes

annoncées permettront à l'évidence d'améliorer la qualité du service public de l'éducation, et il faut s'en réjouir. L'exemple de la décentralisation de la gestion des TOS montre que la situation des personnels s'améliore et que les élèves en bénéficient directement.

A l'issue de l'exposé de **Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis**, **M. Jacques Legendre** a indiqué qu'il était également convaincu de la nécessité de revaloriser l'enseignement professionnel. Cela passe non seulement par un plus grand souci d'individualiser les parcours, mais aussi par une meilleure adéquation entre l'offre de diplômes et de formations et les débouchés, afin de garantir la meilleure insertion possible sur le marché du travail.

**M. Philippe Richert, corapporteur pour avis**, s'est déclaré à son tour particulièrement attaché à l'enseignement professionnel, qui souffre d'une image dégradée propre à la France, alors que tous les autres pays ont su faire de ces filières des voies d'excellence et de promotion sociale.

**M. Pierre Martin** a ensuite souligné l'importance de rompre avec une logique d'orientation par l'échec, qui conduit à diminuer les chances d'insertion de jeunes dont les qualités sont pourtant indiscutables. L'entrée dans les filières professionnelles doit donc à l'avenir apparaître comme une opportunité et non comme une sanction.

**Mme Françoise Férat, corapporteur pour avis**, a tenu à rappeler que la voie professionnelle débouchait sur l'exercice de métiers qui exigent souvent des qualités de chefs d'entreprise, le savoir-faire technique devant se doubler de capacité de direction d'équipe et de gestion comptable et financière. Elle a jugé regrettable que l'image de ces formations ne tienne pas compte de ces évolutions.

**M. Jacques Valade, président**, a insisté sur la nécessité d'un changement en profondeur des mentalités collectives à ce sujet. Revenant sur la perception des conditions de travail dans l'industrie, il a souligné combien celles-ci s'étaient transformées en quelques dizaines d'années.

Il a également rappelé la nécessité de développer la VAE et regretté qu'elle suppose quelquefois de passer des examens et concours complémentaires, alors même qu'elle repose sur le principe même de la validation d'acquis.

En réponse à ces interrogations, **Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- la spécificité de l'enseignement professionnel, qui est de préparer à un métier ou à une famille de métiers précise, ne doit jamais être oubliée, mais ces filières doivent également ouvrir la voie à la poursuite d'études. Au demeurant, le système éducatif tout entier doit reposer sur ces deux dimensions, qui ne correspondent pas à deux voies d'enseignement étanches, mais à deux perspectives différentes qui sont inégalement combinées selon les

filiales. Elles sont pourtant parfaitement complémentaires et leur conjugaison est une question d'efficacité économique et sociale ;

- les conditions de travail se sont certes améliorées dans bien des professions, mais il demeure des contraintes fortes dans certains secteurs. Au surplus, l'image des métiers n'a pas changé, ce qui nuit notamment à la poursuite de la féminisation de certaines branches ;

- s'agissant de la validation des acquis de l'expérience, le frein le plus manifeste à son développement réside dans les difficultés qu'éprouvent certains candidats potentiels à engager cette démarche. Il conviendrait de mieux les étudier pour mieux les comprendre et y remédier. Sur ce point également, une expertise accrue est nécessaire.

**A l'issue de ces échanges de vue, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.**