

N° 1864

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME VIII

ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR et
RECHERCHE

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

PAR MME NADINE MORANO,

Députée.

Voir le numéro : **1863** (annexe n° 28).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EST UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT MAIS UNE MEILLEURE ALLOCATION DES MOYENS EST NÉCESSAIRE	7
A. LES MOYENS SONT IMPORTANTS MAIS LES RÉSULTATS NE PROGRESSED PLUS	7
1. Un effort financier soutenu en faveur de l'éducation depuis trente ans.....	7
2. Une démocratisation de l'enseignement associée à de fortes inégalités de réussite	10
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 EST ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES	11
1. Des moyens redéployés en fonction des évolutions démographiques et une gestion des personnels enseignants améliorée.....	11
2. La résorption de la précarité est accrue	12
3. La consolidation du dispositif assistants d'éducation et assistants de vie scolaire	13
4. Un effort de réorganisation du travail administratif, une résorption accrue de la précarité et une amélioration de la situation indemnitaire sont entrepris.....	14
5. Des mesures significatives en faveur des personnels de direction	15
6. Une meilleure prévision du recrutement des personnels.....	15
C. LES POLITIQUES ÉDUCATIVES SONT CIBLÉES SUR DES PRIORITÉS	16
1. Le renforcement de la maîtrise du français et la prévention de l'illettrisme	16
2. La politique de l'éducation prioritaire (ZEP/REP)	18
3. Une action forte pour la scolarisation des élèves handicapés ou malades.....	21
4. Le développement des technologies de l'information et de la communication	22

II.- UNE MEILLEURE FORMATION DES ENSEIGNANTS EST UN PRÉALABLE À TOUTE RÉFORME DE L'ÉCOLE	25
A. LE FONCTIONNEMENT DES IUFM N'EST PLUS ADAPTÉ À LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT.....	25
1. La mise en place d'une meilleure formation professionnelle des enseignants répondait à un réel besoin.....	25
2. La formation initiale des enseignants présente de nombreuses lacunes.....	28
B. UNE CARRIÈRE D'ENSEIGNANT PEUT-ELLE SE DÉROULER SANS RECOURS À LA FORMATION CONTINUE ?.....	30
C. QUELLES SONT LES PISTES POUR LA RÉNOVATION DE LA FORMATION DES MAÎTRES ?	32
1. Former véritablement au métier d'enseignant	32
2. Faciliter le recrutement de professionnels	33
3. Réformer les concours de recrutement	34
4. Développer le suivi des nouveaux enseignants après leur entrée en fonction et permettre une réelle formation continue	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
ANNEXE	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances 2005, pour la section enseignement scolaire, prévoit 56,59 milliards d'euros de crédits soit 22,9 % du budget de l'Etat (hors dette publique et garanties), ce qui, à périmètre constant, représente une augmentation de 2,55 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale 2004, contre 1,8 % pour l'ensemble du budget national. L'éducation nationale, premier poste de dépense de l'Etat, est bien la priorité du gouvernement et de la majorité.

Le projet de budget 2005 est construit autour de cinq grandes priorités qui s'inscrivent dans la continuité de la politique engagée par le Gouvernement depuis 2002. A l'école primaire la priorité est à l'acquisition des savoirs fondamentaux et à la prévention de l'illettrisme. Au collège, la mise en place des dispositifs en alternance est l'une des pistes retenues pour enrayer les sorties du système scolaire des élèves sans qualification et sans diplôme. Au lycée la revalorisation de l'enseignement professionnel est de nature à rompre la spirale d'échec dans laquelle de nombreux élèves peu attirés par la filière générale sont le plus souvent enfermés. Pour les personnels enseignants ou non enseignants, une amélioration de la carrière est engagée notamment sur le plan indemnitaire ou concernant la résorption de la précarité. Enfin, la concentration des efforts qui s'opère sur certaines catégories d'élèves trop longtemps ignorés tels que les élèves handicapés, les élèves en rupture scolaire et les élèves violents est poursuivie.

Même si l'on ne saurait juger la qualité d'un budget du seul point de vue de son augmentation surtout lorsque l'on sait que depuis dix ans le budget a crû de plus de 25 % sans obtenir d'amélioration notable sur la réussite des élèves, la progression des crédits traduit la priorité donnée à l'éducation nationale malgré un contexte budgétaire tendu.

Ainsi, la rapporteure pour avis salue également la poursuite de l'effort en faveur d'une meilleure gestion du système éducatif. Enfin, la répartition des moyens nouveaux est conditionnée par la prise en compte des besoins réels et la définition de priorités claires.

Les effectifs enseignants sont redéployés en fonction des évolutions démographiques contraires affectant le premier degré (+ 51 000 élèves en 2005) et le second degré (- 44 700 élèves en 2005). Dans le même temps, un effort très important (255 millions d'euros en année pleine soit une augmentation de plus de 17 % par rapport à 2004) est consacré à la revalorisation des conditions de rémunération des personnels et à l'amélioration de leurs déroulements de carrière. Les efforts engagés en 2004 dans le cadre de la modernisation des services centraux et déconcentrés de l'éducation nationale sont poursuivis avec,

notamment, la réforme des examens, l'amélioration du rendement des remplacements, la réorganisation de la carte des options.

L'expérimentation des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) mise en place en 2004 est poursuivie. Toutes les académies expérimenteront la LOLF en 2005 pour la mise en place du programme « enseignement scolaire public du premier degré ». L'expérimentation sur les trois autres programmes (enseignement scolaire public du second degré, vie de l'élève, soutien de la politique de l'éducation nationale) se déroulera dans les académies de Rennes et de Bordeaux.

Enfin, le projet de loi de finances 2005 intègre les premières mesures budgétaires pour la mise en œuvre de la décentralisation, conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Au cours des trois dernières décennies, la Nation a fourni un effort considérable pour démocratiser l'école et élever le niveau général de la population. L'étendue des moyens financiers consacrés à l'école exige en retour des résultats et des performances sans lesquels cet effort perdrait tout son sens. Or sans faire de catastrophisme à propos de notre système éducatif, il est certain qu'il s'essouffle et a atteint un palier. C'est pour cette raison qu'une si forte aspiration existe dans le pays pour redéfinir les missions de l'école et lui fixer de nouveaux objectifs.

Dans ce contexte de réflexion et de débat sur l'état de l'école et dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi d'orientation, la rapporteure pour avis a jugé utile d'examiner les conditions de la formation initiale et continue des enseignants et de faire quelques propositions en vue de l'amélioration du fonctionnement des IUFM ⁽¹⁾. C'est pourquoi la seconde partie du rapport est consacrée à ce sujet.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe une date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires : au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances, soit le 9 octobre 2004. A cette date, soixante-sept réponses sur soixante et onze questions (**94 %**) étaient parvenues à la rapporteure pour avis.

Il est toutefois regrettable que parmi les réponses manquantes figuraient celle relative aux besoins attendus de recrutement pour l'ensemble des personnels de l'enseignement scolaire, celle relative aux principales mesures d'économie prévues dans le projet de budget de l'enseignement scolaire et celle relative à la prise en compte de la formation continue dans la carrière des enseignants.

(1) *Institut universitaire de formation des maîtres.*

I.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EST UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT MAIS UNE MEILLEURE ALLOCATION DES MOYENS EST NÉCESSAIRE

A. LES MOYENS SONT IMPORTANTS MAIS LES RÉSULTATS NE PROGRESSENT PLUS

1. Un effort financier soutenu en faveur de l'éducation depuis trente ans

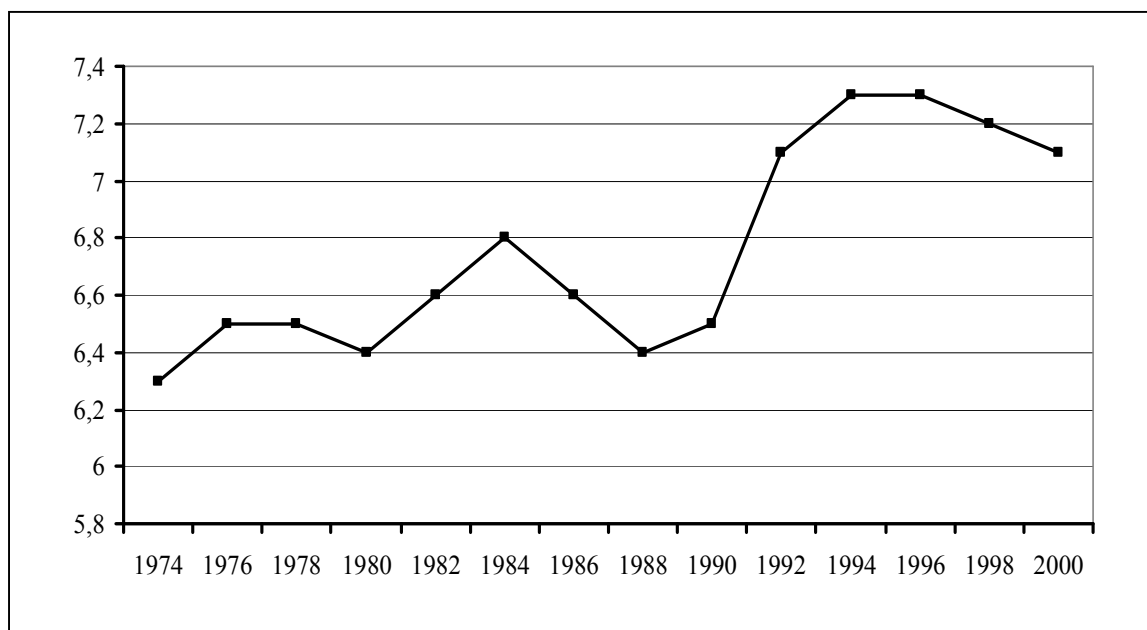
En 2003, la dépense intérieure d'éducation (DIE) qui représente la totalité des dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques pour toutes les activités d'éducation, a atteint 111,3 milliards d'euros ce qui représente 7,1 % du PIB. La moyenne des pays de l'OCDE pour la dépense d'éducation rapportée au PIB est des 5,5 %. Il faut toutefois noter que la France est l'un des rares pays à inclure l'enseignement préélémentaire dans le dispositif éducatif et à intégrer son coût dans la DIE.

Selon la Cour des comptes, cet effort financier représentait, en 2000, une moyenne de 1 660 euros par habitant, soit 6 100 euros par élève ou étudiant.

Le graphique ci-dessous fait apparaître l'évolution de la DIE par rapport au PIB depuis les années 1970.

Evolution de la part de la DIE par rapport au PIB

(en %)



Source : ministère de l'éducation nationale.

L'Etat, qui emploie plus de 1,3 million de personnes dans la fonction d'éducation (y compris l'enseignement supérieur), assure 64,8 % du financement initial total, les collectivités territoriales 19,4 %, la part de ces dernières s'étant accrue dans le second degré, le supérieur et la formation continue en raison des transferts de charges liés à la décentralisation des années 1980. Les entreprises participent à hauteur de 5,8 %, les ménages 8 % et les caisses d'allocations familiales de 1,8 %.

L'enseignement du second degré absorbe la part de dépense la plus forte avec 33,5 % de la dépense totale, le premier degré 22,3 % et l'enseignement supérieur seulement 13,5 %. Deux autres types de dépenses sont inclus dans la DIE, les formations de type extrascolaire (enseignement par correspondance, cours particuliers...) à hauteur de 10,5 % et les cantines et les internats (7,5 %).

Entre 1974 et 2003, la dépense d'éducation a connu un taux de croissance annuel moyen de 2,5 %, supérieur à celui du PIB qui a augmenté en moyenne de 2,2 % sur la période.

Cette croissance particulièrement sensible dans l'enseignement du premier et du second degré a correspondu à un accroissement important du nombre d'élèves et a permis l'amélioration de l'encadrement à l'école et la revalorisation du statut des enseignants.

Les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés ont crû respectivement de 96 % et de 76 % depuis le milieu des années 1970. En revanche la dépense moyenne par étudiant de l'enseignement supérieur n'a augmenté que de 29 % pendant le même temps.

Le budget de l'éducation nationale est consacré pour une large part à la rémunération des personnels.

En 2004, dans le premier degré public, 318 381 enseignants, dont les deux tiers sont professeurs des écoles, exercent dans le public et 45 640 dans les écoles privées sous contrat. Dans le second degré public, plus de la moitié des 430 263 enseignants sont certifiés et 13 % sont agrégés. Les autres sont professeurs de l'enseignement technique, PEGC et chargés d'enseignement. Dans les établissements privés sous contrat plus de la moitié des 99 395 enseignants sont agrégés ou certifiés ou perçoivent une rémunération correspondante.

Le personnel administratif, technique, d'éducation, d'encadrement et de surveillance, soit plus de 311 000 personnes, est, en dehors des personnels des services centraux, à 71 % en poste dans un établissement du second degré et à 10,3 % dans un service académique.

Le nombre d'enseignants dans les écoles du premier degré a connu une période de forte croissance (38 %) entre 1960 et 1985, suivie d'une période de baisse (- 1 %) jusqu'en 1988. Après une période de stabilité, ces effectifs sont de nouveau en augmentation depuis la rentrée 1999.

S'agissant des enseignants du secondaire (titulaires, stagiaires ou non titulaires), en 2004 leur nombre a baissé de 2 500 par rapport à 2002-2003, inversant la tendance des années précédentes. En effet au cours des dix années précédentes leur nombre avait crû de 10 %. Au cours de cette période les effectifs d'enseignants non titulaires ont connu une nette régression (-57 %) compensée par une nette augmentation des titulaires et des stagiaires. Grâce à une démarche de résorption de la précarité conduite par le gouvernement à la rentrée 2003, le nombre d'enseignants non titulaires est passé à 18 000 contre 21 700 l'année précédente.

Le tableau ci-après retrace les effectifs, tous niveaux confondus (primaire, secondaire, supérieur) rémunérés sur le budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

*Les effectifs (en équivalent temps plein) rémunérés au 31 janvier 2004
(y compris l'enseignement privé)*

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés	914 881	232 219	3 639	1 150 739
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	3 653	402	410	4 465
Total	918 534	232 621	3 639	410	1 155 204

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Parallèlement, l'enseignement élémentaire a perdu 16,6 % de ses effectifs d'élèves entre 1960 et 1986, en raison de la baisse démographique et de la réduction des retards scolaires. Par la suite la diminution des effectifs s'est ralentie dans le secteur privé comme dans le secteur public. En 2003-2004, les classes élémentaires du CP au CM2 ont vu leurs effectifs baisser de seulement 0,4 % dans le secteur public et de 0,8 % dans le secteur privé. Le taux d'encadrement dans le primaire s'améliore depuis 2002 et s'établit en moyenne à 19,4 élèves par enseignant pour l'année scolaire 2004/2005.

Le nombre d'élèves du second cycle général et technique a progressé constamment de 1960 à 1991 du fait de l'allongement de la scolarité. Après une baisse sensible de 1992 à 1995, la tendance s'est inversée faiblement les deux années suivantes en raison d'un ressaut démographique provisoire puisque de 1998 à 2004 les effectifs ont recommencé à diminuer.

Pour sa part le second cycle professionnel a multiplié par 2,1 ses effectifs entre 1960 et 1985. Puis une baisse sensible s'est amorcée jusqu'en 1992, suivie de six années de hausse. Après une forte chute des effectifs en 2000 (- 4,2 %) et depuis la rentrée 2002, les effectifs du second cycle professionnel sont repartis à la hausse (+8 400 élèves à la rentrée 2003).

En résumé, dans le premier degré, la stabilité du nombre d'enseignants conjuguée à la décreue des effectifs d'écoliers s'est traduite par une amélioration très importante des taux d'encadrement lors des dernières décennies. Les tailles moyennes de classes en maternelle et en primaire se situent maintenant aux environs de 26 et 23 élèves contre respectivement 40 et 30 au début des années 1960.

Le second degré n'a pas bénéficié d'une amélioration des conditions d'accueil de même ampleur mais il dispose de moyens importants par rapport à d'autres pays comparables. Alors que jusqu'en 2002, le système éducatif a globalement perdu des élèves dans le primaire et dans le secondaire, le nombre d'enseignants s'est stabilisé dans le primaire et a progressé dans le secondaire. Le rapport global du nombre d'élèves par rapport au nombre d'enseignants, dans le secondaire, est en amélioration depuis 2002 et s'établit en moyenne à 12,70 élèves par enseignant pour l'année scolaire 2004/2005. Il est de 15,50 aux Etats-Unis et de 15,10 en Allemagne. Le nombre moyen d'élèves dont un enseignant a la charge dans sa classe en moyenne pendant une heure était égal en 2003 à 20,9 élèves sur l'ensemble du second degré en France.

Malgré cet effort financier soutenu sur une longue période, le système éducatif s'avère impuissant à faire réussir tous les élèves.

2. Une démocratisation de l'enseignement associée à de fortes inégalités de réussite

Un consensus assez général existe, comme cela a pu être constaté lors du débat national sur l'école qui s'est déroulé de septembre 2003 à mars 2004 mais aussi lors des auditions effectuées par la rapporteure pour avis. Par rapport aux moyens, les résultats ne sont pas probants. La part de la richesse nationale consacrée à l'éducation ne pouvant raisonnablement augmenter, il faut agir sur une meilleure affectation et une meilleure répartition de ces moyens.

Selon Christian Forestier, président du Haut conseil de l'évaluation, le niveau d'études des 750 000 jeunes qui sortent en moyenne chaque année du système éducatif n'a pas progressé depuis 1996 : 150 000 sortent sans aucune qualification (soit un peu plus de 20 %), 150 000 sortent avec un CAP ou BEP, 150 000 avec le baccalauréat, 150 000 avec un diplôme BAC +2 et 150 000 avec un diplôme universitaire.

Plusieurs autres constats forcent à s'interroger sur l'efficacité du système éducatif. Le niveau d'études à la sortie reste très largement conditionné par l'origine sociale, 31 % des jeunes immigrés ou d'origine immigrée sortent de l'école sans qualification et 15 à 20 % des élèves en difficulté de lecture dès le cours préparatoire (CP) ne progressent pas jusqu'à leur sortie du système.

La faiblesse majeure du système est sans doute d'être incapable d'éviter à la majorité de ces élèves un échec scolaire annoncé, alors que les difficultés

précoces d'une partie des élèves sont repérées très tôt notamment lors des évaluations nationales des acquis.

Enfin, depuis le milieu des années 1980, l'accès d'une génération au niveau du baccalauréat ne progresse plus et reste proche de 70 %.

Dans l'attente du dépôt du projet de loi d'orientation sur l'école, le projet de budget pour 2005, qui progresse par rapport au budget précédent, s'efforce de tenir compte de l'évolution des effectifs d'élèves et de concentrer les efforts sur quelques domaines jugés prioritaires à la fois pour la réussite des élèves mais également au profit des enseignants et des personnels administratifs et techniques qui accomplissent un travail primordial pour l'avenir de notre pays.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 EST ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES

Il convient de signaler que le périmètre budgétaire de l'enseignement scolaire est modifié dans le projet de loi par rapport au budget 2004 en raison de différents transferts externes. Les crédits et les emplois de la jeunesse sont transférés sur le budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative (140,8 millions d'euros de crédits). Le transfert du service des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales à compter du 1^{er} juillet 2005, se traduit par un transfert de crédits de 214,8 millions d'euros et la suppression de 216 emplois. Enfin, les crédits destinés à couvrir les dépenses de transports scolaires à Mayotte ont été transférés sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales conformément à la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte (1,63 million d'euros).

1. Des moyens redéployés en fonction des évolutions démographiques et une gestion des personnels enseignants améliorée

1 000 emplois d'enseignants du premier degré seront créés à la rentrée 2005 dont 300 emplois pour la collectivité départementale de Mayotte. Il s'agit dans le premier degré d'accueillir 51 000 élèves supplémentaires et de poursuivre le plan ambitieux porté par le gouvernement en faveur de l'adaptation et de l'intégration scolaires des élèves handicapés.

Le nombre de postes de professeurs des écoles qui seront ouverts au concours 2005 s'élèvera à 12 500, en légère diminution par rapport à 2004 (13 000).

S'agissant du second degré, la baisse de la démographie des élèves constatée depuis 1994 se poursuit en s'amplifiant en 2004 et 2005. Le premier cycle devrait enregistrer une baisse de 51 800 élèves en 2005 en raison de l'arrivée en sixième de classes d'âge moins nombreuses. Toutefois le second cycle professionnel devrait connaître une hausse d'effectifs de 5 000 élèves en 2005.

Quand au second cycle général et technologique il devrait enregistrer une stabilisation de ses effectifs.

Outre ces évolutions démographiques, les efforts engagés ces dernières années pour améliorer la gestion des personnels et rationaliser la carte des formations permettent de supprimer 3 400 postes de personnels du second degré.

Il convient également de signaler la suppression de 2 100 postes de maîtres-auxiliaires et de professeurs contractuels rendue possible par l'amélioration de la gestion des titulaires qui permettra de réduire le recours à des personnels contractuels dans une logique de réduction de la précarité ; 1 500 maîtres auxiliaires sont devenus titulaires par concours en 2003 et 1 000 en 2004.

L'effort de rationalisation de la gestion des personnels portera sur les points suivants :

– amélioration des remplacements : cartographie des zones, évaluation plus rigoureuse du nombre d'enseignants à y affecter notamment en tenant compte des besoins de remplacements liés à la formation continue ;

– emploi des surnombres disciplinaires dans des disciplines voisines à la suite d'une démarche concertée ;

– réorganisation de la carte des options afin de pouvoir les maintenir sur des bassins permettant d'accueillir des groupes d'au moins dix élèves et garantir ainsi leur diversité notamment en langues.

Ces suppressions d'emplois n'affecteront pas les recrutements : pour la première fois, et dans un souci d'une meilleure gestion prévisionnelle, le nombre des emplois mis au concours a été arrêté en même temps que le projet de loi de finances : 14 000 postes seront ouverts aux concours externes du second degré en 2005 soit 1 500 de plus qu'en 2004.

En ce qui concerne l'enseignement privé le projet de budget prévoit, par parité avec l'enseignement public, la création de 138 contrats dans le premier degré et la suppression de 670 contrats dans le second degré.

2. La résorption de la précarité est accrue

Il convient également de signaler la suppression de 2 100 postes de maîtres-auxiliaires et de professeurs contractuels qui va être rendue possible par l'amélioration de la gestion des titulaires qui permettra de réduire le recours à des personnels contractuels dans une logique de réduction de la précarité. 1 500 maîtres auxiliaires sont devenus titulaires par concours en 2003 et 1 000 en 2004.

3. La consolidation du dispositif assistants d'éducation et assistants de vie scolaire

Le dispositif assistants d'éducation, lancé à la rentrée 2003, est consolidé et bénéficiera d'une nouvelle montée en puissance pour atteindre un effectif de 42 800 personnes à la rentrée 2005 au lieu de 33 000 à la rentrée 2004. La transformation d'emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) en assistants d'éducation est également poursuivie afin de permettre à tous ces personnels de bénéficier d'un statut plus avantageux que précédemment (MISE ou emplois jeunes). Ainsi, le projet de loi de finances prévoit le recrutement au 1^{er} septembre 2005 de 9 000 assistants d'éducation supplémentaires en remplacement des départs prévus de MISE. En outre, la rapporteure pour avis se réjouit que 800 auxiliaires de vie scolaire (AVS) supplémentaires soient recrutés à la rentrée 2005 pour favoriser l'insertion des élèves handicapés pour un coût de 5,22 millions d'euros, afin de poursuivre, comme le souhaite le gouvernement, une meilleure adaptation et intégration scolaires des élèves handicapés, soit un effectif total de 6 000 AVS en 2005.

Les assistants d'éducation sont à 66 % des femmes, leur moyenne d'âge est de 27 ans et ils ont été recrutés en majorité à mi-temps. Au moment de leur embauche 19 % étaient au chômage et une large majorité déclare poursuivre des études ce qui leur permet de financer celles-ci dans de bonnes conditions de travail.

Ces assistants d'éducation bénéficient d'un contrat d'une durée pouvant aller jusqu'à six ans, accompagné d'une véritable formation favorisant, soit sur une poursuite d'activité dans la fonction publique (à la différence des MISE et des emplois jeunes, ces années seront prises en compte pour les concours de la fonction publique), soit une embauche dans le secteur marchand.

Une mesure nouvelle de 4,17 millions d'euros vient abonder le forfait d'externat versé par l'Etat aux établissements d'enseignement privé du second degré pour y permettre le recrutement de personnes se consacrant à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés dans les mêmes conditions que dans l'enseignement public.

Les crédits, inscrits au budget de la section scolaire, consacrés à la rémunération des emplois jeunes sont diminués de 65,5 millions d'euros, leur nombre étant ramené de 17.300 au 1^{er} janvier 2005 à 10.900 au 31 décembre 2005. Les contrats emplois jeunes étaient d'une durée de 5 ans sans aucun dispositif de sortie, ni d'indemnisation. Pour pallier à cette carence, le gouvernement a signé une convention avec l'UNEDIC prévoyant des crédits d'indemnisation du chômage des emplois jeunes. Ces crédits ont été ramenés à 54,6 millions d'euros.

4. Un effort de réorganisation du travail administratif, une résorption accrue de la précarité et une amélioration de la situation indemnitaire sont entrepris

Les mesures catégorielles du projet de loi de finances 2005 atteignent un niveau particulièrement élevé correspondant, en année pleine, à 255 millions d'euros contre 218 millions en 2004.

Ces mesures sont destinées à améliorer soit la situation indemnitaire des personnels, soit le déroulement de leur carrière. En outre, 133 millions d'euros sont prévus au titre de la cotisation patronale au nouveau régime additionnel de retraite de la fonction publique. Mais la mesure la plus importante concerne les personnels administratifs. Il s'agit d'une somme de 24,6 millions d'euros qui permettra la poursuite de la revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants.

Parallèlement, la réduction de 600 postes de personnel administratif en 2005 (130 emplois à l'administration centrale, 470 dans les services académiques et les EPLE⁽¹⁾), résulte d'une limitation des remplacements liés aux départs en retraite à hauteur de un sur deux, rendue possible par la réorganisation des tâches.

Ainsi, cet effort, concentré sur des emplois administratifs de catégorie C, n'affecte pas les capacités d'encadrement et de pilotage du système éducatif et ne concerne pas les personnels techniciens, ouvriers et de service qui seront décentralisés au 1^{er} janvier 2005. Cette réorganisation des emplois résulte, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, d'une profonde modernisation des structures administratives destinée à recentrer et à rationaliser les missions des services centraux et celles des services déconcentrés. Parallèlement, 348 transformations d'emplois seront opérées afin de poursuivre l'effort de requalification des personnels.

214 millions d'euros de crédits de prestations sociales sont versés aux Caisses d'Allocations Familiales (CAF) pour tenir compte du transfert de la gestion de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat.

Le nombre des agents non-titulaires, rémunérés sur les emplois d'Etat, en 2003/2004 a diminué de 35 % par rapport à l'année 1997/1998 avec une baisse plus marquée à partir de 2002.

Enfin, 407 emplois et 50 postes d'enseignants sont créés au titre de la résorption de l'emploi précaire dans les établissements publics, dans les groupements d'établissements (GRETA) et en faveur de la mission générale d'insertion..

(1)Établissement public local d'enseignement

5. Des mesures significatives en faveur des personnels de direction

Afin de leur permettre d'accomplir au mieux leur travail d'animation de l'équipe pédagogique et d'améliorer les contacts avec les parents d'élèves, le gouvernement souhaite que les directeurs d'école bénéficient d'une amélioration du régime des décharges. A la rentrée scolaire 2005, l'ensemble des directions d'écoles de cinq classes devrait bénéficier de l'attribution d'un quart de décharge de cours.

Le corps des personnels de direction du second degré fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2005, d'une mesure de pyramidage destinée à préserver son attractivité. Avec 1 104 emplois en 2004, la hors classe des personnels de direction atteint le plafond statutaire des 8 % de l'effectif du corps. En 2005, si ce pyramidage était maintenu, et compte tenu d'une chute des départs en retraite, seulement 121 promotions pourraient être réalisées (contre 386 en 2003 et 350 en 2004) ; or 2 311 agents remplissent les conditions de promotion. Il est donc proposé, au titre du projet de loi de finances pour 2005, de dépasser de 0,5 % le plafond de pyramidage statutairement prévu pour la hors classe. Cette mesure aura pour effet de porter le pyramidage du corps aux pourcentages suivants : 46,50 % pour la 2^e classe, 45 % pour la 1^{re} classe, 8,5 % pour la hors classe.

Cette mesure, particulièrement nécessaire pour augmenter l'attractivité du corps pour les professeurs agrégés, permettra de porter de 121 à 193 le nombre de promotions en hors classe.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit, en outre, une mesure de création de 40 emplois de personnels de direction de 2^e classe par transformation d'emplois d'enseignant du second degré pour l'ouverture d'établissements publics locaux d'enseignement à la rentrée scolaire 2005.

6. Une meilleure prévision du recrutement des personnels

La réforme des retraites, intervenue au 1^{er} janvier 2004, a vraisemblablement provoqué une anticipation du départ en retraite en 2003 pour environ 10 % des personnels éducatifs. En effet, en fonction des comportements observés jusqu'à maintenant, la prévision était de 36 270 départs en retraite en 2003, or le nombre de départs s'est finalement établi à de 39 941 en raison probablement du souhait d'échapper aux effets de la réforme.

Les projections effectuées pour les dix années à venir et qui figurent dans le tableau ci-après, font apparaître que pour les enseignants du premier degré, la décroissance du nombre de départs en retraite devrait débuter en 2006 après le pic de 2004 et 2005.

Pour les enseignants du second degré, les années 2006 et 2007 marquent le sommet de la courbe d'évolution avec une croissance très forte en 2006 (plus 21 % par rapport à 2005).

Pour les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS), le profil de la courbe est équivalent à celui des enseignants du second degré (plus de 18 % d'augmentation entre 2005 et 2006).

*Projections du nombre de radiations des cadres
compte tenu de la pyramide des âges au 1^{er} janvier 2002*

Effectif de référence au 1 ^{er} janvier 2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Enseignants 1^{er} degré									
Nombre de radiations attendues	350 804	14 530	14 760	14 100	13 200	11 590	11 490	11 080	11 010
% d'augmentation/année précédente			1,58 %	-4,47 %	-6,38 %	-12,20 %	-0,86 %	-3,57 %	-0,63 %
Enseignants 2nd degré									
Nombre de radiations attendues	429 084	14 350	14 610	17 750	18 890	17 480	17 660	16 050	14 560
% d'augmentation/année précédente			1,81 %	21,49 %	6,42 %	-7,46 %	1,03 %	-9,12 %	-9,28 %
Non enseignants – corps du scolaire									
Nombre de radiations attendues	216 619	7 550	7 730	9 150	9 690	9 170	9 540	9 200	9 730
% d'augmentation/année précédente			2,38 %	18,37 %	5,90 %	-5,37 %	4,03 %	-3,56 %	-5,11 %
TOTAL de la section scolaire									
Nombre de radiations attendues	996 507	36 430	37 100	41 000	41 780	38 240	39 690	36 330	34 300
% d'augmentation/année précédente			10,51 %	10,51 %	1,90 %	-8,47 %	1,18 %	-6,10 %	-5,59 %

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces départs massifs associés aux projections d'effectifs d'élèves pendant la même période et à la nécessaire réorganisation du métier d'enseignant nécessiteraient sans doute, la présentation sur plusieurs années des besoins de personnels.

D'ailleurs, la publication par le ministère des postes offerts aux concours de recrutement de l'année 2005 en même temps que le projet de loi de finances et que la rentrée des étudiants en première année à l'IUFM, constitue un réel progrès à souligner.

Cependant, la rapporteure pour avis considère qu'il faudrait envisager une démarche prévisionnelle de recrutements pour les quatre ou cinq années à venir. Une telle démarche permettrait une meilleure visibilité pour les étudiants et une meilleure gestion des ressources humaines pour l'administration. Cette demande est formulée unanimement par les organisations syndicales et les associations de parents d'élèves.

C. LES POLITIQUES ÉDUCATIVES SONT CIBLÉES SUR DES PRIORITÉS

1. Le renforcement de la maîtrise du français et la prévention de l'illettrisme

Depuis une quinzaine d'années les résultats des évaluations des performances de l'école primaire sont à peu près stables : près de 20 % des élèves entrent en sixième avec un retard scolaire et au moins 15 % des nouveaux

collégiens peuvent être considérés comme ayant de réelles difficultés en français et/ou en mathématiques.

L'analyse des résultats de ces évaluations montre de manière constante que c'est parmi les élèves ayant un retard scolaire que se trouvent ceux qui ont les résultats les plus faibles, et que cette double caractéristique est plus fréquente chez les élèves issus des milieux sociaux défavorisés.

Ces éléments ont fort justement conduit le gouvernement à renforcer la priorité accordée à la maîtrise des fondamentaux à l'école ainsi qu'à la prévention de l'illettrisme.

Les nouveaux programmes pour l'école primaire arrêtés le 25 janvier 2002 sont généralisés à tous les niveaux de l'école primaire à la rentrée 2004. Ces programmes, qui font de la maîtrise de la langue la première priorité, doivent permettre d'améliorer la qualité des pratiques quotidiennes par une plus grande place accordée à la lecture et à l'écriture (2 h 30 par jour au cycle II : CP et CE1 et 2 h au cycle III : CE2, CM1 et CM2) notamment grâce à la dictée, à l'apprentissage de la poésie et par une plus grande place accordée à la littérature pour la jeunesse comme le souhaite le Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche François Fillon.

Dans les milieux où se concentrent les difficultés, la réduction d'effectifs en classes préparatoires (CP) expérimentée depuis septembre 2002, ou le renforcement de l'encadrement pédagogique grâce à un maître supplémentaire ou un assistant d'éducation, contribuent à lutter contre l'illettrisme. Toutefois le bilan du dédoublement des classes de CP doit être nuancé. Les études réalisées par la direction de l'évaluation et de la prospective (et des équipes de recherche qu'elle a sollicitées), montrent que le fait d'avoir été scolarisé dans un cours préparatoire de 10-12 élèves et non dans une classe à effectif habituel (un peu plus de 20 élèves en moyenne) procure, à niveau initial égal, un avantage significatif à court terme mais faible à plus long terme : les élèves des CP à effectifs réduits progressent en moyenne d'un peu plus d'un point que les autres, en référence à un score global aux épreuves supérieur à 75 %. Mais cet avantage semble s'estomper dès l'année suivante, ce qui laisse penser que le gain obtenu n'est pas durable.

Au-delà du CP, le ministère envisage pour l'année 2004-2005, d'expérimenter une évaluation en cours de CE1 afin de mieux recenser les difficultés persistantes rencontrées par les élèves et d'apporter les réponses appropriées.

C'est en effet dans cette direction que notre système éducatif doit s'orienter afin d'éviter que les élèves ne s'inscrivent durablement dans l'échec. Les résultats actuels ne sont pas assez satisfaisants puisqu'en 2003, 12 % des jeunes de 17 ans, évalués lors de la journée d'appel de préparation à la défense, rencontraient des difficultés de compréhension de l'écrit et la moitié de ce pourcentage est proche de l'illettrisme.

La rapporteure pour avis s'est rendue dans la classe d'intégration scolaire de Colombey-les-Belles, accueillant des élèves du premier degré en très grande difficulté d'apprentissage.

Cette classe dont l'effectif maximal est de 12 élèves bénéficie d'un professeur des écoles spécialisé et d'un assistant d'éducation (assistant de vie scolaire), formés régulièrement et spécifiquement à la gestion de ces élèves. Ceux-ci, quand ils peuvent suivre le cursus régulier sur certaines matières, sont intégrés dans les autres classes de l'école selon leur niveau.

Les résultats encourageants démontrent qu'il est nécessaire de valoriser chez chaque enfant ses qualités personnelles.

La diversification des pratiques pédagogiques, insuffisamment enseignée à l'IUFM, devrait permettre aux enseignants de s'adapter aux divers publics rencontrés.

2. La politique de l'éducation prioritaire (ZEP/REP)

Il s'agit d'un dispositif de réduction des inégalités concernant des aires géographiques dans lesquelles le cumul de handicaps économiques et de handicaps socio-culturels constitue un obstacle à la réussite scolaire.

La récente révision de la carte des zones d'éducation prioritaire (ZEP), s'est accompagnée de la création des réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui permettent d'associer aux ZEP, des écoles, des collèges et des lycées proches dont les élèves connaissent des difficultés sociales importantes mais moins aiguës que dans les ZEP.

Cette organisation en réseau permet de faire participer tous les établissements concernés à un même projet pédagogique dit de « zone » dont l'objectif est de lutter contre l'échec scolaire.

La moyenne des professions et catégories socioprofessionnelles défavorisées est de 63,3% en ZEP/REP contre 39,7% en dehors. Ces indicateurs sont des indicateurs moyens et certaines ZEP sont marquées par une beaucoup plus forte concentration de populations très défavorisées.

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'établissements classés en ZEP et en REP :

Les établissements classés en ZEP/REP

Nombre d'établissements (métropole + DOM)	Rentrée 1998	Rentrée 1999		Rentrée 2003	
	en ZEP	en REP	dont ZEP	en REP	dont ZEP
Ecoles	5 217	7 329	5 916	7 176	5 651
Collèges	748	1 053	865	1 097	874
Lycées généraux et technologiques.	38	45	37	46	38
Lycées professionnels	99	126	95	121	92

A la rentrée 2003, on comptait, en France métropolitaine et dans les DOM, 708 zones d'éducation prioritaire et 807 réseaux d'éducation prioritaire. Un peu plus de 667 100 élèves du second degré sont concernés soit un collégien sur cinq et un lycéen sur vingt.

Le tableau ci-après présente la liste des treize départements qui scolarisaient en ZEP le plus grand nombre de collégiens en 2003

Liste des 13 départements qui scolarisaient en ZEP le plus grand nombre de collégiens à la rentrée 2003

DEPARTEMENTS	COLLEGIENS	%
SEINE-SAINT-DENIS	38 808	53,4 %
NORD	30 422	29,1 %
BOUCHES-DU-RHONE	21 958	26,2 %
SEINE-MARITIME	17 980	30,8 %
PAS-DE-CALAIS	15 875	23,8 %
VAL-D'OISE	14 651	23,0 %
RHONE	14 574	23,5 %
REUNION	13 515	22,5 %
VAL-DE-MARNE	12 475	23,3 %
SEINE-ET-MARNE	11 622	17,1 %
HAUTS-DE-SEINE	10 970	20,0 %
ESSONNE	10 552	17,2 %
YVELINES	9 610	14,0 %

Environ un enseignant sur cinq exerce sur le territoire de l'éducation prioritaire.

Des rémunérations accessoires, sous forme de bonification indicielle ou d'indemnités de sujétion spéciale sont attachées à l'exercice dans le cadre de l'éducation prioritaire, tant pour les enseignants que pour les personnels non enseignants.

Conscient de la spécificité de ces missions, le gouvernement a décidé de porter au 1^{er} janvier 2004, le montant de l'indemnité de sujétion ZEP à 1 097,04 euros. Au cours de l'année scolaire 2002-2003, 94 235 agents ont perçu cette indemnité, dont 48 581 dans le premier degré et 45 191 dans le second degré. Les dépenses constatées ont représenté 103,4 millions d'euros.

Un élève de l'éducation prioritaire coûte entre 10 % et 15 % de plus qu'un élève scolarisé hors éducation prioritaire. Dans le second degré, ces crédits sont inclus dans la dotation globalisée en crédits pédagogiques allouée à chaque recteur d'académie à partir du chapitre 37-81 (art.10). En conséquence, la part effectivement réservée à l'éducation prioritaire est laissée à l'initiative de chaque recteur, en fonction des priorités académiques et des besoins constatés.

La priorité accordée aux réseaux ZEP-REP dans la répartition des moyens effectuée par les autorités académiques se traduit, en particulier, par des classes moins chargées dans les écoles et établissements de l'éducation prioritaire, notamment dans les écoles maternelles.

Les classes des écoles et des collèges de ZEP ou de REP comptent en moyenne 2 élèves de moins. En outre, l'enseignement au collège peut être dispensé en groupes plus restreints pour 20 % des heures d'enseignement. Un enseignant de collège de ZEP ou de REP a en charge en moyenne 21 élèves alors qu'il en a 23,4 dans les collèges publics ne relevant pas de l'éducation prioritaire et non implantés en zone rurale.

On constate, chez les enseignants qui exercent en zone d'éducation prioritaire, un *turnover* très supérieur à la moyenne et donc dans certains endroits la difficulté de constituer des équipes pédagogiques stables. Seulement 45 % des enseignants ZEP restent plus de 5 ans dans le même établissement.

Les contrats de réussite ont fait l'objet d'un bilan en avril 2003. Il résulte de ce bilan que les actions visant à assurer la maîtrise de la lecture et des langages et celles consistant à développer les activités culturelles occupent une large place dans le temps scolaire. De nombreuses activités sont obligatoirement centrées sur le soutien aux élèves les plus fragiles, et la prévention de l'illettrisme. Les enseignants concernés adaptent leurs pratiques à ce public difficile et à condition que le système de réseau fonctionne avec l'échange des bonnes pratiques, les ZEP-REP sont parfois devenus de réels viviers d'innovations pédagogiques.

La rapporteure pour avis s'est rendue au collège République à Bobigny en Seine-Saint-Denis, classé en ZEP depuis l'origine, où elle a rencontré la principale, deux principaux-adjoints, plusieurs enseignants et conseillers d'éducation. Il résulte de ces entretiens que dans cet établissement de 1 050 élèves

tous issus d'un milieu social particulièrement défavorisé, l'équipe pédagogique, très pragmatique, très innovante et dans la majorité des cas très motivée, sait trouver malgré le *turnover* et face aux multiples problèmes liés tant à la discipline qu'à l'enseignement, les réponses appropriées. Elle a constaté que le souci d'associer les parents au fonctionnement du collège est très présent, de même que celui de restaurer l'image de l'établissement et d'enrayer le phénomène de « ghettoïsation ». Dans ce collège, au cours des six dernières années, le taux de réussite au brevet est passé de 43 % à 60 % mais seulement 10 % des élèves accèdent à une classe de première générale.

Les problèmes sont néanmoins très importants, parmi lesquels on peut citer tout d'abord le grand nombre d'élèves qui faute de moyens ne déjeunent ni à la cantine ni chez eux. Le manque de personnel de surveillance et d'encadrement des activités est également regrettable. Pour beaucoup d'élèves confrontés à des situations familiales lourdes, un soutien psychologique renforcé dans le cadre scolaire ou périscolaire serait nécessaire. Les enseignants rencontrés regrettent enfin qu'aucune offre de formation individuelle ou collective sur la résolution des conflits ne leur soit proposée.

Le grand nombre de ZEP-REP ne permet pas de tirer tous les avantages d'une politique réellement différenciée en concentrant les moyens spécifiques là où les besoins sont les plus importants.

A la fin de l'année civile 2004, toutes les ZEP-REP devraient avoir signé avec les autorités académiques un nouveau contrat de réussite scolaire pour 3 ou 4 ans. Il convient de rehausser l'image des ZEP-REP en développant l'excellence, en valorisant le travail des équipes (notamment en aidant des lycéens à intégrer les classes préparatoires), en aidant les parents démunis à accompagner leur enfant aussi loin que possible, tout en valorisant pour ceux qui le désirent l'orientation vers des filières courtes adaptées à leur projet.

3. Une action forte pour la scolarisation des élèves handicapés ou malades

La rapporteure pour avis note avec une très grande satisfaction que pour la seconde année consécutive, l'enseignement scolaire se fixe comme objectif prioritaire de garantir le droit à la scolarité pour tous les jeunes handicapés ou malades et la continuité de leurs parcours scolaires. Annoncé par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche le 20 janvier 2003, le plan d'adaptation et d'intégration scolaire des élèves handicapés en milieu ordinaire, corollaire du travail mené par le Secrétariat d'Etat aux personnes handicapées en faveur de l'égalité des chances et de l'accès à la citoyenneté des personnes handicapées, est prolongé et renforcé.

Le projet de budget pour 2005 entreprend tout d'abord de consolider les moyens inscrits en loi de finances 2004. Ces moyens ont déjà permis, la création de 100 emplois de professeurs des écoles spécialisés, le recours à 5 200 emplois

d'assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire placés auprès des élèves handicapés, la création d'unités pédagogiques d'intégration (UPI), des heures de soutien pédagogique aux élèves malades, des actions de formation pour les personnels enseignants et les assistants d'éducation et l'acquisition des matériels techniques spécialisés pour les besoins des élèves handicapés. A la fin de l'année scolaire 2003/2004, 10 167 élèves souffrant d'un handicap ont ainsi été accueillis.

Comme indiqué précédemment, le projet de budget propose également d'ajouter deux mesures nouvelles importantes : la création de 800 assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire à compter du 1^{er} septembre 2005 pour un coût de 5,22 millions d'euros et la revalorisation du forfait d'externat attribué aux établissements privés sous contrat pour un montant de 4,17 millions d'euros, au titre du renforcement des effectifs d'assistants d'éducation placés auprès d'élèves handicapés.

4. Le développement des technologies de l'information et de la communication

Le gouvernement poursuit la politique qui vise à faire de l'école le levier stratégique pour l'accès du plus grand nombre aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Elles doivent pour cela devenir un instrument de travail quotidien tant pour les élèves que pour les enseignants. L'objectif pour cette année scolaire est de mettre à la disposition de plus de 5 000 enseignants et 60 000 élèves un bureau virtuel, cette action devant être généralisée à la rentrée 2007.

Il convient cependant de faire observer que l'effort financier dépend pour une large part des collectivités territoriales. Ces dernières, dans le cadre de leurs compétences légales, financent en effet l'acquisition des matériels mais aussi la mise en réseau des établissements et leur raccordement à l'internet. Dans ce domaine, les situations, notamment dans le primaire, sont très inégales et malgré un système de prêt à taux particulièrement avantageux, toutes les communes n'ont pas encore procédé à l'équipement de leurs écoles. On dénombre ainsi environ 25 élèves en moyenne par ordinateur dans le premier degré, alors que ce ratio est de 14,5 dans les collèges, de 6,4 dans les lycées d'enseignement général et technologique et de 4,8 dans les lycées professionnels.

Il y a tout lieu également d'approuver la généralisation du passage du brevet informatique et internet (B2i) pour tous les élèves du collège. Créé en 2000, le B2i valide les compétences acquises par les élèves du primaire et du collège. Il s'agit d'une attestation décernée lorsque l'élève utilise de manière autonome et raisonnée les technologies de l'information et de la communication disponibles à l'école et au collège pour lire et produire des documents, pour rechercher les informations qui lui sont utiles et pour communiquer au moyen d'une messagerie. La rapporteure pour avis souhaite que la parfaite maîtrise de la frappe sur le clavier soit intégrée à ce niveau de la scolarité. La mise en place du certificat informatique et internet pour la formation des enseignants qui sera obligatoire

pour la validation de la formation en IUFM en 2006-2007 est également une bonne décision.

Enfin il faut saluer le renforcement de la protection des mineurs face aux usages de l'internet par une meilleure information des utilisateurs et par la systématisation des outils de filtrage pour une dépense de 7,5 millions d'euros.

II.- UNE MEILLEURE FORMATION DES ENSEIGNANTS EST UN PRÉALABLE À TOUTE RÉFORME DE L'ÉCOLE

Au cours des nombreux entretiens auxquels a procédé la rapporteure pour avis, avec les syndicats enseignants, les associations de parents d'élèves, des directeurs d'établissements, des enseignants, des chercheurs ou encore des directeurs d'IUFM, une constante est apparue sur la nécessité d'améliorer la formation initiale et peut-être d'avantage encore la formation continue des enseignants. Il s'agit de donner aux futurs enseignants les outils pour assurer une parfaite réussite des élèves. En effet, l'objectif que doit se fixer l'éducation nationale est de tendre vers 100 % d'élèves formés. Cette réflexion s'avère d'autant plus nécessaire qu'il faudra renouveler environ 40 % du corps enseignant dans les dix années à venir et attirer vers ces métiers une grande partie des étudiants qui sortent de l'université avec un diplôme au moins égal à bac + 3. Tant à l'IUFM de Lorraine où elle a été accueillie par le directeur M. Patrick Baranger et où elle a pu s'entretenir avec des étudiants, qu'à ceux de Lyon et Strasbourg où elle a eu un long et riche entretien avec, respectivement, M. Philippe Meirieu et M. Mark Sherringham, la rapporteure pour avis a constaté qu'un grand nombre de difficultés font obstacle à une véritable formation professionnelle des futurs enseignants.

A. LE FONCTIONNEMENT DES IUFM N'EST PLUS ADAPTÉ À LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

1. La mise en place d'une meilleure formation professionnelle des enseignants répondait à un réel besoin

Les IUFM sont, contrairement à ce que pourrait laisser penser leur nom, des établissements d'enseignement supérieur à finalité professionnelle. Créés par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, ces établissements publics à caractère administratif sont placés sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale et organisés selon des règles fixées par le décret n°90-867 du 28 septembre 1990. Ils ont remplacé les anciennes structures de formation des enseignants : écoles normales d'instituteurs, centres pédagogiques régionaux (CPR), centre de formation des professeurs de l'enseignement technique (CFPET) et les 6 écoles normales nationales d'apprentissage (ENNA). Ils ont généralement récupéré leurs locaux. Chaque IUFM possède plusieurs sites, de 2 à 9, en fonction de la superficie de l'académie, pour un total national de 131 sites. Il y a trente et un IUFM, trente sur le territoire national (métropole et DOM), soit un par académie et un dans le Pacifique pour les territoires de Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna. L'évolution des effectifs depuis 1991-1992 est fournie dans le tableau ci-après : les 31 IUFM ont accueilli, à la rentrée 2003, 86 027 étudiants et professeurs stagiaires et titulaires en formation (50 704 en première année et 35 323 en seconde année). Ces effectifs marquent, pour la première fois depuis 2000-2001, un léger recul avec une diminution de 3 250

inscrits (-3,6%) par rapport à 2002-2003. Les IUFM assurent également la formation professionnelle de 1 291 professeurs du premier degré en vue de leur spécialisation (langues régionales).

Evolution des effectifs des IUFM depuis 1991-1992 (France entière)

Scolarité		1991/92	1998/99	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Première année du 1 ^{er} degré	Effectifs	6 973	16 030	16 716	16 409	17 302	18 933	17 524
	Evolution		749	686	- 307	893	1 631	- 1 409
	%		5%	4%	- 2 %	5 %	9 %	- 8 %
Seconde année du 1 ^{er} degré	Effectifs	15 168	10 528	11 643	14 760	17 631	19 472	17 806
	Evolution		-106	1 115	3 117	2 871	1 841	- 1 666
	%		1 %	11 %	27%	19 %	9 %	- 9 %
Formation continue professeurs des écoles titulaires	Effectifs			1 137	1 349	1 509	1 567	1 291
	Evolution				212	160	58	- 276
	%				19 %	12 %	4 %	- 21 %
Total premier degré	Effectifs	22 141	26 558	28 359	31 169	34 933	38 405	35 330
hors formation continue	Evolution		643	1 801	2 810	3 764	3 472	- 3 075
	%		2%	7%	10%	12 %	10 %	- 9 %
Première année du 2 nd degré	Effectifs	21 553	41 462	39 078	34 368	31 923	31 419	33 180
	Evolution		- 1 579	- 2 384	- 4 710	- 2 445	- 504	1 761
	%		- 4 %	- 6 %	- 12 %	- 7 %	- 2 %	5 %
Seconde année du 2 nd degré	Effectifs	12 087	13 771	13 610	13 487	15 856	17 886	16 226
	Evolution		- 565	- 161	- 123	2 369	2 030	- 1 600
	%		- 4 %	- 1 %	- 1 %	18 %	13 %	- 10 %
Total second degré	Effectifs	33 640	55 233	52 688	47 855	47 779	49 305	49 406
	Evolution		- 2 144	- 2 545	- 4 833	- 76	1 526	101
	%		- 4 %	- 5 %	- 9 %	0 %	3 %	0 %
Total première année (1 ^{er} + 2 nd degré)	Effectifs	28 526	57 492	55 794	50 777	49 225	50 352	50 704
	Evolution		- 830	- 1 698	- 5 017	- 1 552	1 127	352
	%		- 1 %	- 3 %	- 9 %	- 3 %	2 %	0 %
Total seconde année (1 ^{er} +2 nd degré) (hors formation continue)	Effectifs	27 255	24 299	25 253	28 247	33 487	37 358	34 032
	Evolution		- 671	954	2 994	5 240	3 871	- 3 326
	%		- 3 %	4 %	12 %	19 %	10 %	- 9 %
Total seconde année (y compris formation continue PE titulaires)	Effectifs			26 390	29 596	34 996	38 925	35 323
	Evolution				3 206	5 400	3 929	- 3 602
	%				12 %	18 %	11 %	- 10 %
Total hors formation continue	Effectifs	55 781	81 791	81 047	79 024	82 712	87 710	84 736
	Evolution		- 1 501	- 744	- 2 023	3 688	4 998	- 2 974
	%		- 2 %	- 1 %	- 2 %	5 %	6 %	- 4 %
Total y compris formation continue PE titulaires	Effectifs			82 184	80 373	84 221	89 277	86 027
	Evolution				- 1 811	3 848	5 056	- 3 250
	%				- 2,2 %	4,8 %	6 %	- 3,6 %

Les textes constitutifs leur ont confié les missions suivantes :

- la formation initiale de tous les enseignants du premier et du second degré, des conseillers principaux d'éducation, des instituteurs spécialisés de l'adaptation et de l'intégration scolaire (AIS), et depuis 1993, des enseignants du second degré des établissements privés sous contrat ;
- la mise en œuvre de la formation continue des enseignants ;
- la contribution à la recherche en éducation en partenariat avec les universités, l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP), les grandes écoles, les grands établissements de recherche.

Les instituts ont permis d'améliorer quantitativement le recrutement des enseignants qui se heurtait à de grandes difficultés dans les années 1980, notamment dans certaines académies et certaines disciplines. La création des IUFM se situait dans le contexte de la politique globale de revalorisation du corps enseignant, de la création du corps des professeurs des écoles et des efforts pour attirer les étudiants vers le secteur de l'enseignement dans les académies et les disciplines les plus déficitaires. Cette question de l'attractivité du métier d'enseignement reste plus que jamais d'actualité.

Il fallait également améliorer la qualité de la formation en conjuguant sur deux années une formation disciplinaire de haut niveau et une réelle préparation professionnelle à l'exercice du métier d'enseignant, ce qui ne fut malheureusement pas le cas.

L'article L. 721-3 du code de l'éducation pose le principe de relations organiques entre les IUFM et leur université de rattachement en prévoyant que les conseils d'administration des instituts comprennent notamment des représentants des conseils d'administration des établissements de rattachement. Des conventions entre l'IUFM et l'établissement de rattachement règlent les modalités de leurs relations. L'élément essentiel de la collaboration entre ces deux sortes d'établissements est la mise à disposition de l'IUFM de personnels des universités.

Les dotations attribuées aux IUFM, selon le système de répartition SAN REMO des universités, ont assez nettement progressé entre 1999 et 2003, passant de 80,2 millions d'euros à 89,6 millions d'euros. En 2004, les crédits attribués aux IUFM, au titre de la dotation globale de fonctionnement, se sont élevés à 90,5 millions d'euros (+ 1 % par rapport à 2003).

Même si les IUFM ont contribué à élever le niveau de formation des enseignants par rapport à la situation antérieure, il ressort de nombreuses études et d'enquêtes auprès des étudiants qu'ils ne remplissent pas tous les objectifs assignés. C'est également la conclusion que la rapporteure pour avis retire de ses nombreux entretiens.

2. La formation initiale des enseignants présente de nombreuses lacunes

S'inspirant des propos de M. Philippe Meirieu, la rapporteure pour avis est tentée de dire que la première année d'IUFM est une année de bachotage et la seconde une année de stage sans parachute.

La situation la plus préoccupante est toutefois celle des candidats non admis aux concours mais inscrits sur liste complémentaire qui sont propulsés directement, sans aucune formation ni préparation, devant les élèves. Ce nombre a culminé à 6 300 à la rentrée 2001/2002 mais la politique de recrutement mis en place par le gouvernement, à partir de 2003, a permis de le ramener à 3 445 à la rentrée 2003/2004 et il est prévu que ces recrutements diminuent encore.

De fait la première année est trop fortement marquée par la préparation des candidats aux concours, les contenus de formation consistant en compléments disciplinaires et universitaires, sous forme de cours théoriques. La plupart des étudiants, des responsables académiques et des organisations syndicales, regrettent que la formation en première année ne soit pas déjà orientée vers la future pratique professionnelle.

La deuxième année est celle de la formation professionnelle des professeurs stagiaires. Les professeurs stagiaires de lycées, collèges et lycées professionnels, assurent un enseignement d'un tiers de service environ, durant l'ensemble de l'année et se retrouvent souvent, pour la première fois, devant des élèves sans y avoir été véritablement préparés. Pour leur part, les professeurs des écoles stagiaires ne sont en responsabilité que durant 11 semaines dans les divers cycles du primaire dont un stage de pratique accompagnée de 2 semaines. Ces derniers sont donc très peu placés dans une situation réellement professionnalisante.

La partie « théorique » en IUFM est souvent jugée éloignée de la réalité de la classe, surtout lorsque le lien n'est pas établi entre la pratique et les cours et lorsqu'elle est dispensée par des formateurs qui n'ont jamais enseigné ou n'enseignent plus depuis trop longtemps dans un établissement scolaire. Or les formateurs dont le temps de service est partagé entre la formation à l'IUFM et une charge récente ou actuelle d'enseignement en école, collège ou lycée, sont les moins nombreux.

L'idéal serait dans la mise en œuvre d'une analyse des pratiques et du vécu des stagiaires devant leur classe avec la participation d'enseignants qui conservent le contact avec la réalité de l'enseignement primaire ou secondaire.

La plupart des professeurs des écoles stagiaires ont besoin de compléments de formation de nature disciplinaire en fonction des lacunes de leur formation universitaire.

Des approfondissements sont également souhaitables pour eux, en mathématiques, informatique, musique, arts plastiques et bien sûr en langue étrangère.

Il est tout aussi nécessaire de promouvoir et d'expérimenter de nouveaux dispositifs de formation construits autour des environnements numériques de travail. Dans les années à venir, compte tenu du très important renouvellement du corps enseignant, il est crucial de renforcer nettement la préparation à l'usage des TIC dans les pratiques pédagogiques et dans la formation des nouveaux enseignants. L'objectif est de parvenir à généraliser la maîtrise de l'outil ainsi que l'acquisition de compétences spécifiques de façon à augmenter significativement le nombre d'enseignants utilisant les TIC avec leurs élèves.

Dans le même ordre d'idée, il est indispensable que des modules obligatoires de langues étrangères soient généralisés dans tous les IUFM afin de permettre à tous les professeurs des écoles stagiaires d'appréhender l'enseignement de ces langues. Lorsque les professeurs des écoles ne sont pas formés, il faudrait envisager le recours à des professeurs du second degré ou à des lecteurs étrangers.

Il est regrettable que les enseignants stagiaires du secondaire ne reçoivent pas une formation intensive à la conduite de la classe, à l'autorité, à la différenciation pédagogique, aux méthodes d'acquisition de la langue française, aux relations avec les parents, au travail en équipe etc. Ces besoins restent présents lors de la première année d'exercice en qualité de titulaire et nécessiteraient un suivi des néo-titulaires sur plusieurs années.

Le mémoire professionnel, rendu en fin de stage, ne se justifie pas aux yeux de beaucoup de professeurs stagiaires car il alourdit la charge de travail. On peut se demander en fait s'il ne se transforme pas fréquemment, sous l'influence de certains directeurs de mémoire, en recherche universitaire, au lieu d'être une observation et une réflexion personnelles sur le début d'une pratique professionnelle.

Le corps professoral a dans l'ensemble un bon niveau universitaire. Avec la création du corps des professeurs des écoles, le niveau minimal requis des enseignants du primaire a été rehaussé au niveau de la licence. On constate toutefois une grande diversité de licences (sciences, lettres, sciences humaines, sciences de l'éducation...) ce qui nécessite des compléments de formation de base. Globalement les candidats aux concours ont un niveau de diplôme supérieur au diplôme requis, souvent égal ou supérieur à bac + 4.

La titularisation est prononcée par le recteur à la fin de l'année de stage après délibération d'un jury académique. L'évaluation de la capacité pédagogique devrait être renforcée. Les refus définitifs, après un éventuel ajournement sont de moins de 1 %.

B. UNE CARRIÈRE D'ENSEIGNANT PEUT-ELLE SE DÉROULER SANS RECOURS À LA FORMATION CONTINUE ?

Comme le fait observer la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif ⁽¹⁾, les enseignants qui sont au premier chef, les responsables de l'efficacité du système scolaire ne font l'objet, à proprement parler, d'aucune évaluation.

L'inspection individuelle des enseignants paraît plus commandée par les obligations statutaires régissant l'avancement que par une volonté de mesurer les compétences. Dans le second degré, hormis les recommandations ponctuelles des groupes disciplinaires d'inspecteurs, les critères d'appréciation des qualités professionnelles des enseignants ne sont pas explicités par l'inspection générale de l'éducation nationale. Les travaux engagés en 1996 pour harmoniser les grilles de notation n'ont pas non plus abouti à l'élaboration d'un référentiel commun aux inspections individuelles.

L'absence d'objectifs clairement fixés aux enseignants, le rôle réduit des chefs d'établissements dans la détermination des besoins et l'absence d'évaluation contribuent à les rendre peu sensibles à la nécessité d'une formation continue efficace.

En réalité, selon M. Philippe Meirieu et de nombreux autres interlocuteurs de la rapporteure pour avis, la formation continue du corps enseignant est sinistrée. On ne sait d'ailleurs plus très bien depuis le précédent gouvernement si elle dépend des IUFM ou des rectorats.

En 1972 a été mis en place pour les enseignants du premier degré un véritable dispositif de formation continue, fixé à 36 semaines sur l'ensemble de la carrière.

Confiée aux inspecteurs d'académie, pour sa définition et sa mise en œuvre, cette formation a dans un premier temps bénéficié d'un dispositif de remplacement des enseignants partant en formation appelé « brigades de remplacement ».

Au fil des années, des contraintes de plus en plus prégnantes ont affecté le dispositif concernant notamment les remplacements. Les effectifs de remplaçants sont souvent utilisés dès la rentrée pour ajuster le nombre d'enseignants nécessaire par rapport au nombre de classes. Il ne reste dans certains cas plus assez de volant de remplacement disponible.

Une autre contrainte est celle de la pauvreté de l'offre de formation et le choix par les enseignants de formations ne répondant pas à leurs besoins les plus urgents. L'objet prioritaire de la formation devrait être l'actualisation et

(1) Rapport public particulier, avril 2003.

l'approfondissement des connaissances pédagogiques ou didactiques et pourtant peu de stages sont consacrés aux enseignements fondamentaux selon une enquête de la direction de l'évaluation et de la prospective ⁽¹⁾, ce qui a été confirmé par les représentants des syndicats enseignants auditionnés.

Il faut cependant noter que depuis 2001, un dispositif d'accompagnement à l'entrée dans le métier a été institué en raison de difficultés exprimées par les professeurs des écoles à leur sortie de l'IUFM.

De 1997 à 2003, le nombre d'enseignants du premier degré ayant participé à au moins une formation par année est constant et de l'ordre de 120 000 personnes, ce qui correspond à seulement 34 % du public susceptible de bénéficier de cette formation et qui en fait la demande. Ce pourcentage s'explique notamment par le fait que le nombre d'enseignants autorisés à se former dépend directement des moyens de remplacement disponibles. La majorité des stages ont une durée de deux jours maximum et permettent aux inspecteurs et aux conseillers pédagogiques de relayer auprès des enseignants les priorités de la politique éducative.

Pour les enseignants du second degré, le cadre réglementaire de la formation continue s'appuie sur deux circulaires conjointes ⁽²⁾ de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) et de la direction de l'enseignement supérieur (DES) qui définissent deux priorités, un accompagnement à l'entrée dans le métier des nouveaux enseignants et l'amélioration des pratiques pédagogiques, éducatives devant permettre à l'enseignant de mieux exercer son métier.

La mise en œuvre de ces textes relève du niveau académique et des IUFM, sachant que le niveau national a un rôle de pilotage qui a beaucoup évolué au gré des politiques de formation continue et qui est très certainement à renforcer au sein d'un service des ressources humaines par la mise en œuvre d'un cahier des charges. En fait l'essentiel des actions de formation est constitué par des séminaires nationaux ou inter académiques dans le cadre de la modification des programmes et des réformes pédagogiques.

La formation continue est essentiellement fondée sur l'offre et l'appel à candidatures individuelles, sans véritablement prendre en compte les besoins des établissements. L'articulation avec la formation initiale est encore balbutiante, puisque à aucun moment les compétences initiales des enseignants ne sont répertoriées sauf ponctuellement par les corps d'inspection.

Dans le second degré, la demande de formation des enseignants est très importante : globalement 71 % en 2000/2001, selon une enquête de la DESCO avec des variations entre 47 % à Paris et 94 % à Toulouse.

(1) « Devenir professeurs des écoles ».

(2) Circulaires DESCO-DES n° 99-212 du 23 décembre 1999 et n° 2001-150 du 27 juillet 2001.

De l'année scolaire 1993-1994 à l'année scolaire 1996-1997, on est passé de 204 000 enseignants ayant participé à au moins une formation sur l'année à 251 000 enseignants. Depuis 1997-1998 et jusqu'en 2001-2002, la participation diminue à 225 000 participants à au moins une formation sur l'année. Elle se stabilise à 210 000 enseignants qui ont participé en 2002-2003 à une action de formation dont la durée moyenne est comprise entre une demi-journée et trois jours.

Il est très regrettable que la formation continue des enseignants dans le premier comme dans le second degré ne soit pas obligatoire, que l'avis du chef d'établissement ne puisse pas jouer un plus grand rôle, que les formations collectives (par exemple tous les personnels d'un établissement) ne soient pas plus développées et surtout que la formation n'ait aucune répercussion sur le déroulement de la carrière. Ainsi, pour la rendre attractive, on pourrait envisager l'obligation pour les enseignants, de valider un certain nombre de modules pour pouvoir bénéficier d'un avancement.

C. QUELLES SONT LES PISTES POUR LA RÉNOVATION DE LA FORMATION DES MAÎTRES ?

Après quinze années de fonctionnement (les trois premiers IUFM de Grenoble, Lille et Reims ont été créés en septembre 1990), la création de ces nouvelles structures ne doit pas être remise en cause, mais l'évolution rapide du métier d'enseignant et la complexification des conditions d'exercice rendent nécessaire une évolution qualitative des contenus et méthodes de la formation dispensée aux futurs enseignants, notamment par le biais d'un cahier des charges de la formation initiale établi sous l'autorité décisionnelle du ministre par un collège d'experts, pour faire face aux nouveaux défis que rencontre le système éducatif.

D'ici les cinq années à venir, il faudra recruter plus de 150 000 enseignants soit environ 20 % du vivier des étudiants possédant une licence. Cette situation est à la fois une chance et une obligation pour le système éducatif de se réformer et de rénover la formation des enseignants en la rendant plus attractive et plus efficace et en l'intégrant à l'espace européen de formation (système LMD ⁽¹⁾).

1. Former véritablement au métier d'enseignant

Le métier d'enseignant exige à la fois une formation disciplinaire de haut niveau et une solide préparation à la pratique en classe. Cette articulation entre savoirs universitaires et acquisition de compétences professionnelles est le défi

(1) Licence, maîtrise, doctorat.

que doivent relever les instituts. Ils vont devoir accompagner l'évolution du métier d'enseignant en matière de contenus, de pratiques et de modalités de travail.

Le débat national sur l'avenir de l'école a notamment permis de mettre en lumière cette aspiration de tous les acteurs du système éducatif à voir évoluer le métier d'enseignant ainsi que la nécessité de redéfinir les missions de l'école.

Or depuis l'instauration des IUFM, on assiste à une diminution systématique des épreuves professionnelles dans les concours de recrutement d'enseignants au profit des épreuves académiques. Seuls les concours de conseiller principal d'éducation, de documentaliste ou de professeur d'éducation physique et sportive comportent de vraies épreuves à caractère professionnel. Pour les autres disciplines du second degré, les concours de recrutement n'évaluent pratiquement pas la capacité à enseigner.

Les IUFM, dont la vocation professionnalisante pourrait être rappelée dans leur dénomination, doivent organiser l'encadrement de la formation avec différents types de formateurs en faisant une plus large place, aux côtés des formateurs universitaires permanents, aux formateurs associés exerçant régulièrement en classe.

Ils doivent favoriser l'acquisition des techniques pédagogiques, encourager le travail en équipe, les bonnes relations avec les parents et former à la diversité des publics scolaires.

La fonction de professeur principal doit également être renforcée. Il doit être l'interlocuteur privilégié des élèves et de leurs parents et stimuler le travail en équipe des enseignants. C'est pourquoi cette fonction devrait faire l'objet d'une formation spécifique et bénéficier d'une décharge horaire afin de pouvoir assurer un suivi individualisé des élèves.

Enfin, la recherche en éducation doit garantir l'adaptation des enseignants aux évolutions de la société et de son école.

2. Faciliter le recrutement de professionnels

Le vivier d'étudiants titulaires d'une licence risque de s'avérer insuffisant pour répondre aux besoins de recrutements importants liés aux départs à la retraite massifs d'ici la fin de la décennie.

Par ailleurs, comme l'ont exprimé plusieurs interlocuteurs de la rapporteure pour avis, et comme le propose le rapport de la Commission du débat national, l'ouverture beaucoup plus large de l'accès au métier d'enseignant à des professionnels serait une forme d'enrichissement pour l'éducation nationale. Cette démarche de reconversion de salariés ou d'anciens salariés du secteur privé, a été entreprise à titre expérimental par l'IUFM de Lyon et mériterait d'être généralisée.

Le succès rencontré par l'expérience de Lyon où pour 15 places offertes la première année pour la préparation au concours, l'IUFM a reçu 700 demandes, montre qu'il existe une réelle attirance pour le métier d'enseignant.

La passerelle vers l'éducation nationale pourrait se faire par la voie d'un concours réservé aux professionnels ayant un minimum d'ancienneté dans leur spécialité, avec l'accès à une préparation en IUFM.

Il serait souhaitable également de développer le recrutement direct de professeurs associés venant de l'entreprise, notamment pour les enseignements technologiques et professionnels.

Quant à l'enseignement des langues étrangères dans le premier degré, il serait judicieux d'envisager le recours à des professeurs du second degré ou à des lecteurs étrangers et d'instaurer une évaluation à l'IUFM du niveau des professeurs des écoles afin de déterminer ceux qui sont aptes à être formés pour effectuer cet enseignement et qui recevraient un complément de rémunération.

3. Réformer les concours de recrutement

Comme le fait observer M. Philippe Meirieu qui faisait partie de la commission chargée de la mise en place des instituts, l'organisation des IUFM est marquée par un péché originel : la présence du concours de recrutement au milieu des deux années de formation. Deux formules étaient en présence au moment de la mise en place du système en 1990. Celle qui prévoyait le concours à la fin des deux années de formation professionnelle et celle qui proposait un concours au début de ces deux années. Finalement, selon M. Philippe Meirieu, pour tenter un compromis tant politique que budgétaire, le gouvernement de l'époque a placé le concours au milieu des deux années, ce qui semble aujourd'hui une aberration à la plupart des personnes auditionnées.

Le résultat est une première année dominée par la préparation du concours et une deuxième année de formation en alternance bien trop courte et trop chargée.

La majorité des épreuves des différents concours porte sur la vérification des connaissances académiques, condition nécessaire mais pas suffisante pour dispenser un enseignement de qualité. Il a toutefois été introduit une épreuve sur dossier dite « pré-professionnelle » qui devrait permettre d'évaluer un minimum de capacités propres à l'enseignement.

En fait les concours ne permettent pas au jury d'évaluer la réalité du projet professionnel ni la motivation des candidats pour un métier que de surcroît ils connaissent mal.

C'est pourquoi la rapporteure pour avis considère qu'il faudrait faire évoluer le système vers une nouvelle organisation. Après la licence, interviendrait le concours d'entrée à l'IUFM. Après ce concours, deux années de vraie formation professionnelle en alternance et rémunérée, conduiraient à l'obtention d'un master

(bac + 5), diplôme validé au niveau européen. L'obtention du master, qui intégrerait l'évaluation des qualités pédagogiques, serait la condition de la titularisation.

Ainsi une réelle formation sur deux années permettrait d'accroître progressivement le volume des stages en responsabilité devant les élèves.

Cette réorganisation du parcours de formation des enseignants, qui est proposée dans des termes équivalents par la conférence des directeurs d'IUFM, devrait s'accompagner d'une sensibilisation des étudiants de licence à la réalité du métier d'enseignant et à la construction du projet professionnel y conduisant. Au cours des deux premières années de licence (L1 et L2), seraient proposés des modules optionnels de sensibilisation aux métiers de l'éducation et de l'enseignement. Au cours de la troisième année (L3), des modules de préprofessionnalisation pourraient être choisis par les étudiants souhaitant se présenter au concours.

4. Développer le suivi des nouveaux enseignants après leur entrée en fonction et permettre une réelle formation continue

Tous les acteurs du système éducatif consultés considèrent que la première affectation du professeur titulaire doit offrir des conditions facilitant son intégration professionnelle. Il faut tout d'abord éviter, sauf si c'est le souhait de l'intéressé, d'affecter les néo titulaires dans les établissements les plus difficiles.

La première affectation doit faire l'objet d'un accompagnement organisé dans le cadre d'un partenariat entre l'établissement employeur et l'IUFM. Des compléments de formation appropriés doivent pouvoir être dispensés, dès la première année de titularisation, à la demande du professeur, du chef d'établissement ou de l'inspecteur général.

Ensuite, la validation de stages de formation continue pourrait être nécessaire dans l'évolution des carrières. Le renforcement du rôle du chef d'établissement dans la détermination des stages de formation continue est également à étudier en lien avec son caractère obligatoire dans l'évolution des carrières.

Ces pistes de réformes ne visent pas seulement à modifier les structures et le fonctionnement des IUFM. Il faut en effet repenser la signification de la formation tant initiale que continue des enseignants

La première doit être davantage marquée par le fait qu'il s'agit de former un professionnel, au sens le plus fort du mot. La seconde, en continuité avec la première, doit prendre toute sa place dans l'organisation du travail des enseignants, comme dans le déroulement de leur carrière.

Tout au long de la préparation de ce rapport, la rapporteure pour avis a été soucieuse, sans accabler le fonctionnement du système éducatif qui reste globalement louable, de rapprocher les masses financières en jeu et les performances du système.

Force est de constater que l'école ne répond plus ou mal aux besoins de tous les élèves et paradoxalement de ceux pour lesquels l'échec scolaire est synonyme d'échec social voire d'exclusion.

Nous devons rompre avec un système qui depuis trop longtemps s'est résigné au fait qu'un collégien sur sept a de graves difficultés en lecture et en calcul et que chaque année, 150 000 jeunes sortent du système éducatif sans qualification.

L'école doit rester un facteur efficace de promotion sociale, ce qui n'est malheureusement plus assez le cas aujourd'hui.

La proportion d'élèves en grande difficulté (10 à 15 %) n'a pas sensiblement augmenté au cours des dernières années mais elle n'a pas non plus diminué.

Les performances de l'école sont marquées par d'énormes disparités sociales et géographiques qui suggèrent que les moyens sont mal répartis et mal affectés. L'égalité des chances est à reconstruire et il faudra rompre pour cela avec l'illusion de l'égalitarisme et d'un enseignement uniforme pour tous.

La diversité croissante des élèves oblige à la diversification des méthodes et des parcours ce qui débouche inévitablement sur la redéfinition du métier d'enseignant et de leur formation, du rôle des parents, de la coopération entre les cycles d'études et de la part d'autonomie et d'initiative des chefs d'établissement.

Un grand débat national à la hauteur de ces problèmes et des enjeux considérables pour l'avenir que représente l'efficacité d'un système éducatif, s'est achevé en mars 2004 et a été relayé par les conclusions de la commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot.

Dans le prolongement de ces travaux, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a créé en son sein une mission d'information présidée par M. Pierre-André Périssol sur la définition des savoirs enseignés à l'école dont fait partie la rapporteure pour avis.

Toutes ces réflexions et ces propositions vont nourrir le prochain projet de loi d'orientation sur l'école annoncé par le gouvernement et M. François Fillon poursuit son travail de réflexion et de concertation.

Il était temps d'agir et de prendre en compte les évolutions qui ont marqué notre société depuis la loi du 10 juillet 1989 et qui se répercutent sur l'école.

Il en va de la responsabilité de tous les acteurs de l'école et de l'avenir de notre Nation.

La quasi-unanimité des personnes rencontrées s'accorde à dire qu'en dix ans les moyens ont augmenté de plus de 25 % sans obtenir d'amélioration notable sur la réussite des élèves.

Aujourd'hui, loin des considérations dogmatiques du passé, la rapporteure pour avis se réjouit que la communauté éducative et les élus souhaitent travailler à une meilleure répartition et à une évolution raisonnée des moyens.

C'est l'objectif de ce budget qui est à la fois responsable et pragmatique afin de tendre vers la réussite des élèves, de garantir aux personnels des conditions de travail améliorées et d'offrir aux citoyens une école efficace qui assure la formation de chacun.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Nadine Morano, les crédits de l'enseignement scolaire pour 2005 au cours de sa séance du mardi 26 octobre 2004.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié la rapporteure pour avis, en soulignant tout l'intérêt présenté par l'étude d'un thème particulier dans le cadre de l'examen de la loi de finances.

M. Gaëtan Gorce s'est également félicité que cet examen permette de traiter un thème de façon approfondie, en l'occurrence la formation des maîtres, mais cette démarche ne saurait masquer le fait que ce budget ne comporte pas d'éléments positifs. La présentation qui a été faite par la rapporteure pour avis ne correspond pas à la réalité du budget, dans la mesure où l'augmentation des crédits résulte de l'effet mécanique de l'augmentation des dépenses liées aux pensions. Hors cet effet, le budget de l'éducation croît à un rythme inférieur à celui de l'inflation.

Or il s'agit d'une évolution préoccupante, car l'investissement éducatif représente des enjeux importants en termes de réduction des inégalités et de promotion sociale et professionnelle. L'Etat devrait profiter des baisses démographiques pour améliorer les taux d'encadrement et la surveillance des élèves. Sur les 1 000 créations de postes annoncés dans le primaire, 300 sont destinés à la collectivité départementale de Mayotte et dans le second degré de nombreux postes sont supprimés. La baisse des moyens pédagogiques est par ailleurs inquiétante, et aucune politique éducative n'est à la hauteur des enjeux. Il est regrettable que le plan pluriannuel de recrutements prévu sous la précédente législature prévoyant un recrutement de 185 000 enseignants ait été abandonné par le gouvernement. On ne peut donc que porter un jugement sévère sur ce budget, qui n'est pas à la hauteur des enjeux et constitue un mauvais coup porté au système éducatif.

M. Michel Herbillon a salué la qualité de l'exposé de la rapporteure pour avis, qui a permis de mettre l'accent sur certains aspects importants de l'enseignement scolaire. De telles questions devraient être de nature à rassembler plutôt que faire l'objet de polémiques partisans.

Il serait intéressant que les ZEP et les REP fassent l'objet d'une évaluation détaillée. Il est en effet inquiétant que leur nombre augmente de façon continue depuis cinq ans alors que leur vocation devrait plutôt être de diminuer progressivement. Ainsi, depuis 1998, les écoles et collèges placés en ZEP ont augmenté respectivement de 8 % et de 16 %. Or l'accroissement des zones concernées se fait au détriment de la concentration des moyens. Il importe par

ailleurs de réaffirmer les priorités concernant la maîtrise des connaissances fondamentales afin d'éviter que les élèves n'entrent dans une spirale de l'échec.

Le problème du *turn-over* croissant des enseignants dans les établissements classés en ZEP doit également être évoqué. Ils se dévouent de façon extraordinaire à la chose publique et devraient dès lors être davantage soutenus, mieux formés et mieux indemnisés. Il faut y renforcer le soutien scolaire, le nombre de surveillants et résoudre le problème social constitué par le fait que beaucoup d'enfants ne déjeunent pas à la cantine et ne sont pas en état de suivre des cours l'après-midi. Enfin, il serait souhaitable de mettre davantage en avant les réussites des enseignants comme des élèves des ZEP et de changer leur image négative véhiculée par le terme même de « zone », car la sémantique n'est pas innocente dans ce domaine. En tout état de cause, une évaluation détaillée de ce dispositif permettrait d'avancer des pistes de réforme pertinentes.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est associé à l'hommage rendu par la rapporteure pour avis à M. Philippe Meirieu qui a contribué à la création des IUFM et qui, par son expérience, est sans doute l'homme le plus compétent dans ce domaine.

M. Frédéric Reiss a estimé que ce budget démontre, s'il en était besoin, que l'éducation a toujours été une priorité de ce gouvernement. Il permet ainsi de conforter les évolutions intervenues en 2004 mais également, car il s'agit d'une condition essentielle de sa sincérité, de tenir compte des questions démographiques. Les moyens humains sont en cohérence avec les besoins.

Néanmoins les efforts doivent être poursuivis pour améliorer le système des remplacements et la question des sureffectifs dans certaines disciplines est récurrente. Le projet de loi permet la montée en puissance du dispositif des assistants d'éducation : il s'agit là d'un effort important, notamment pour les handicapés, avec le développement des auxiliaires de vie. Il reste évidemment des efforts à faire pour recentrer le contenu de l'enseignement sur les objectifs prioritaires, à savoir : lire, écrire et compter. Il est également souhaitable de revaloriser l'enseignement professionnel, et le départ possible en apprentissage dès l'âge de 14 ans, sans que cela nuise à la scolarité des élèves, grâce en particulier au développement de passerelles. Enfin, que ce soit dans les ZEP ou ailleurs, la lutte contre la violence scolaire doit être renforcée, comme l'a tragiquement illustré l'agression d'une élève de trois ans qui a eu lieu récemment dans une école maternelle d'Illkirch. Il ne faut donc pas baisser la garde dans ce domaine. Dans les IUFM, la formation théorique dispensée aux futurs enseignants ne les prépare pas à affronter la réalité impitoyable du terrain.

M. Bernard Perrut a souhaité savoir si la rapporteure pour avis s'est intéressée aux centres d'information et d'orientation (CIO). Ces structures, très utiles, permettent aux jeunes de trouver des informations en vue de leur orientation. Elles sont un complément indispensable du système éducatif mais doivent être améliorées. En effet, alors que le budget de l'enseignement scolaire

représente près de 23 % du budget de l'Etat, 150 000 jeunes quittent chaque année l'école sans qualification. Ces jeunes viennent ensuite solliciter les élus locaux et les missions locales d'insertion. Il serait donc nécessaire d'améliorer les coopérations entre les CIO et les missions locales. Un lien doit être établi entre la sortie du système scolaire et l'insertion.

L'intégration des jeunes handicapés exige de grands moyens, qu'il s'agisse des classes d'intégration scolaire (CLIS) dans les écoles ou des unités pédagogiques d'intégration (UPI) dans les collèges. Ces moyens sont insuffisants. Par ailleurs, il faudrait traiter de manière égale l'enseignement public et l'enseignement privé. Les établissements privés ne peuvent bénéficier des assistants de vie scolaire. Le projet de budget comporte-t-il une mesure destinée à résoudre ce problème ? Le forfait d'externat sera-t-il revalorisé ? Enfin, il serait souhaitable de connaître la position de la rapporteure pour avis sur les revendications des enseignants du secteur privé, notamment en matière de droit à la retraite.

M. Pierre-André Périssol, souhaitant répondre aux propos de M. Gaëtan Gorce, a considéré qu'il s'agit d'un bon budget dans l'attente de la loi d'orientation et de programmation. La réussite scolaire ne dépend pas uniquement des moyens mis en place : quelques centaines d'enseignants en plus ou en moins ne joueront pas un rôle décisif en la matière. Il convient plutôt de s'intéresser aux propositions de la commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot. Cette commission suggère un recentrage des connaissances sur un socle d'apprentissages fondamentaux tout en donnant la possibilité aux meilleurs élèves de progresser plus vite et d'acquérir des connaissances complémentaires. Ces propositions sont de nature à accroître les chances de réussite scolaire. Il importe donc maintenant de définir ce socle commun ainsi que les enseignements complémentaires. Cette politique n'exige pas nécessairement de moyens supplémentaires. Il faut sortir du débat sur les seuls moyens et les taux d'encadrement des élèves.

M. Gaëtan Gorce a estimé que les intervenants anticipaient sur un débat à venir. Le problème des moyens se pose évidemment lors de l'examen du projet de loi de finances surtout lorsque ces moyens sont en baisse, car ce budget réduit les effectifs d'enseignants et les possibilités d'encadrement et de surveillance. La violence scolaire est une priorité mais les 9 000 emplois d'assistants d'éducation ne compensent pas la disparition des 18 000 aides – éducateurs. La question des moyens n'est peut-être pas centrale, mais il est peu probable que la réforme envisagée puisse se faire à coûts constants. On peut d'ailleurs se demander si la loi d'orientation apportera les réponses à des questions telles que le cloisonnement des équipes pédagogiques et l'absence d'objectifs. Il faut cesser de montrer du doigt les enseignants.

En réponse aux intervenants, **Mme Nadine Morano, rapporteure pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– M. Gaëtan Gorce fait une lecture dogmatique du projet de budget. La présence réduite de commissaires socialistes souligne le peu d'intérêt qu'ils portent au sujet, si bien qu'on peut se demander si ce projet de budget ne fait finalement pas consensus. Il s'agit d'un projet de budget pragmatique qui répartit les moyens en fonction des besoins et qui devra être jugé à l'aune des résultats.

– S'agissant des ZEP, il faut éviter l'illusion de l'égalitarisme. Les résultats s'améliorent. Ainsi, dans un collège de Bobigny, au cours des six dernières années, le taux de réussite au brevet est passé de 43 % à 60 %. En revanche, l'accès à une première d'enseignement général n'est que de 10 %. Les élus locaux sont très attachés aux ZEP et s'y investissent beaucoup et il peut y avoir des réticences à sortir un établissement d'une ZEP en raison des avantages qui s'y attachent. Quant aux enseignants, ils ne réclament pas de prime supplémentaire mais veulent plus de temps pour s'occuper des élèves et une diminution du nombre d'heures de cours. Un réel soutien psychologique pour certains élèves en grande difficulté serait également nécessaire.

– Concernant l'enseignement professionnel, il ne faut pas en rester aux discours. Une orientation vers l'enseignement professionnel dès la classe de quatrième, avec la possibilité de passerelles, est la solution adaptée. L'entrée en apprentissage peut sauver certains élèves de l'échec.

– La violence à l'école est un problème pris en compte par l'éducation nationale, mais les enseignants sont mal préparés à y faire face. Il faut intégrer une formation spécifique dans les IUFM sur ce problème avec des échanges sur les bonnes pratiques. Il faut également définir un véritable cahier des charges sur ce qui doit être enseigné dans les IUFM.

– Concernant l'adaptation des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), il est vrai que beaucoup s'interrogent, même s'il convient de ne pas être trop sévère. M. Philippe Mérieux, qui est à l'origine de la création de ces instituts, est également aujourd'hui l'un des plus critiques. Mais il fait dans le même temps des propositions très intéressantes.

– La question des centres d'information et d'orientation (CIO) n'a pas été traitée en tant que telle dans le rapport, même s'il est vrai qu'il était tentant, au moment du choix du thème faisant l'objet de la deuxième partie de l'avis budgétaire, de pointer cette question touchant à la fois la formation des enseignants et l'orientation des élèves. Cette problématique n'a finalement pas été retenue, mais elle mériterait de faire l'objet d'une étude approfondie, préalable à une éventuelle réforme. Les IUFM devraient proposer des unités de formation sur l'orientation, tant il est vrai que trop souvent les enseignants, dans les collèges notamment, méconnaissent les filières professionnelles.

– L'égalité entre enseignement public et enseignement privé est primordiale, comme l'atteste la proposition de loi visant à améliorer les retraites des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, déposées en juillet 2004.

– Concernant l'accueil des handicapés, l'opposition ne doit pas oublier les efforts considérables accomplis par le gouvernement sur cette question, notamment avec le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. De plus, une mesure nouvelle de 4,17 millions d'euros vient, dans le présent projet de loi de finances, abonder le forfait d'externat versé par l'Etat aux établissements d'enseignement privé sous contrat pour leur permettre de renforcer les effectifs d'assistants d'éducation placés auprès d'élèves handicapés.

– Il faut relever l'intérêt de l'analyse de M. Pierre-André Périssol. Le lancement, à l'initiative du président de la République, d'un grand débat sur l'école doit effectivement être salué. Sur la base de ce débat, résumé dans un livre *Le miroir du débat*, la commission sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot a fait de nombreuses propositions. La principale est peut-être la nécessité de définir un socle commun d'apprentissages fondamentaux qui devraient sans doute inclure la connaissance des institutions et l'instruction civique.

Conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'enseignement scolaire pour 2005**.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Conseil économique et social** : Mme Claude Azema, membre du conseil
- **Haut conseil de l'évaluation de l'école** : M. Christian Forestier, président
- **FSU** : M. Gérard Aschieri, secrétaire général, et M. Daniel Robin, membre du secrétariat, Mme Eliane Lancette (SNUIPP-FSU), et Mme Lemaire (personnel administratif)
- **PEEP** : M. Jean Pierre Riquois, trésorier général
- **FCPE** : M. Georges Dupon-Lahitte, président, Mme Marie-Jo Moisset et M. Thierry Volck, chargés de mission
- **Syndicat des proviseurs (SNPDEN)** : M. Philippe Guittet, secrétaire général, et M. Michel Richard, secrétaire responsable de la commission métier
- **SGEN-CFDT** : M. Jean-Luc Villeneuve, secrétaire général, et Mme Odile Ravaux, secrétaire nationale
- **IUFM** : M. Philippe Meirieu, directeur de l'IUFM de Lyon, professeur de sciences de l'éducation, M. Mark Sherringham, directeur de l'IUFM de Strasbourg, M. Raymond-Philippe Garry, président de l'IUFM d'Auvergne, et M. Jacques Durand, président de l'IUFM d'Orléans, nouveau président de la conférence des directeurs d'IUFM
- **FO-Enseignement** : M. Hubert Raguin, secrétaire fédéral, Mme Christine Rocher, secrétaire générale-adjointe FO des personnels administratifs de l'éducation nationale, Mme Nicole Florence, membre FO du syndicat national des lycées et collèges, et M. Alain Raël, secrétaire national FO du syndicat des instituteurs et professeurs des écoles
- **UNSA-Education** : M. Patrick Gonthier, secrétaire général, M. Samy Driss, secrétaire national, M. Jean-Louis Blanc, secrétaire national, M. Luc Berille, secrétaire général du syndicat des enseignants, et M. Jean-Yves Rocca, secrétaire général du syndicat d'administration et d'intendance

- **Institut français de recherche sur les administrations publiques (IFRAP)** : M. Nicolas Lecaussin, chargé d'études
- **Collège République de Bobigny** : Mme Dominique Fils, principale du collège, et M. Gilles Petro, inspecteur d'académie–adjoint
- **SUD Education** : Mme Stéphanie Parquet Gogos, secrétaire fédérale, et M. Vincent Smith, mandaté pour la formation professionnelle et continue des enseignants
- **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** : M. Patrick Gérard, directeur de l'enseignement scolaire
- M. Marc Lebris, directeur d'école, auteur de l'ouvrage : « *Et vos enfants ne sauront pas lire....ni compter* »
- M. Patrick Baranger, directeur de l'IUFM de Lorraine, et son équipe de direction
- M. Jean-Luc Strugarek, inspecteur d'académie adjoint de l'académie de Meurthe-et-Moselle

La rapporteure pour avis a également visité la classe d'intégration scolaire (CLIS) de Colombey-les-Belles.

N° 1864 -tome 8- Avis au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2005 : Enseignement scolaire (Mme Nadine. MORANO)