

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

31 mai 2013

REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE - (N° 1093)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

**AMENDEMENT**

N° 54

présenté par

M. Apparü, M. Foulon, M. Cinieri, M. Suguenot, M. Berrios, M. Mathis, M. Gibbes,  
Mme Rohfritsch, Mme Le Callennec, M. Vitel, Mme Genevard, M. Saddier, Mme Dalloz,  
Mme Fort, Mme Guégot, M. Jean-Pierre Vigier et M. Guillet

-----

**ARTICLE PREMIER****ANNEXE**

Rédiger ainsi le rapport annexé :

« ANNEXE

« Les moyens et les orientations de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

« La Loi sur l'évolution de l'école de la République doit être à la mesure des attentes que notre pays place en son école. Elle doit définir le cadre général de la politique éducative pour les 10 années à venir.

« La refondation de l'école de la république : objectifs et moyens

« Elle doit être en mesure de formuler clairement les objectifs que la représentation nationale, et à travers elle le pays tout entier, assigne à son école et définir à grand trait son organisation pour l'avenir. Ainsi, elle ne peut être un élément parmi d'autre de la politique gouvernementale. Elle ne peut encore moins se contenter d'énumérer l'existant, voire de recréer ce qui a déjà échoué.

« Le système éducatif ne manque pas d'atouts. Conformément aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école de 2005, il a su amener en 2012 plus de 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat. Il a été en mesure d'accueillir des publics nouveaux, de réaliser la massification du collège puis du lycée, d'ouvrir largement les portes de l'enseignement supérieur à une grande majorité de jeunes.

---

« Cependant, les indicateurs internationaux confirment que la machine de la promotion sociale par l'École est enrayée. Les chances d'un enfant d'ouvrier d'accéder à une grande école sont plus faibles aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Le nombre de jeunes quittant le système éducatif sans diplôme ne diminue plus. Depuis une trentaine d'années, le pourcentage d'élèves en difficulté face à l'écrit a augmenté de manière significative et près d'un élève sur cinq est aujourd'hui concerné en début de 6<sup>ème</sup>. Celui des élèves qui ne maîtrisent pas les savoirs de base en sortant du collège est en augmentation depuis trente ans. Plus grave encore, ces faiblesses se concentrent dans les quartiers en difficulté, et se concentrent au sein des catégories socioprofessionnelles les moins favorisées.

« En somme, notre École régresse dans sa capacité à corriger les inégalités liées aux origines sociales des élèves.

« Par ailleurs deux objectifs majeurs de la loi de 2005 restent à atteindre :

« - le pourcentage de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur demeure largement inférieur à 50 %. En effet, la progression du taux d'accès au baccalauréat, comme des résultats à l'examen, s'est faite principalement grâce aux baccalauréats technologique et professionnel.

« - Le nombre de jeunes sortants sans diplôme du système éducatif atteint aujourd'hui 140 000 jeunes.

« Ce demi-échec nous oblige, car il engage notre avenir. Nous savons qu'aujourd'hui, l'éducation doit constituer le socle de tout projet politique digne de ce nom.

« Aussi, l'école doit être au cœur des priorités gouvernementales et mérite une transformation majeure de ses structures et de son organisation afin de permettre enfin que, d'ici dix ans, 100 % des jeunes maîtrisent le socle commun de connaissance, que 100 % des jeunes sortent du système éducatif diplômé avec au moins un baccalauréat professionnel, 65 % avec au moins un diplôme bac+2 et 50 % avec un diplôme de l'enseignement supérieur au sens des objectifs de Lisbonne (licence). Dans ce but, la loi d'orientation et de programmation pour l'école doit donc réaffirmer trois principes majeurs.

« 1) L'École reste et restera encore longtemps en France l'instrument par excellence de la promotion sociale qui non seulement garantit l'égalité, mais alimente le dynamisme de notre société. Notre culture entrepreneuriale est, de ce point de vue, très différente de la culture américaine qui sait mieux juger une femme ou un homme sur ses compétences réelles au travail, alors que nous avons tendance à l'apprécier davantage sur son niveau de diplôme initial. En France, une carrière professionnelle se décide souvent à la sortie, voire même à l'entrée du système scolaire..

« 2) L'École demeure l'arme la plus efficace contre le chômage. Le taux de chômage des jeunes est directement corrélé au niveau de leurs diplômes. Si un jeune sur cinq est au chômage, le ratio monte à un sur deux pour les jeunes sans diplôme ou les jeunes diplômés du brevet. Le chômage des jeunes réagit, en général, de manière épidermique à la conjoncture économique, mais ce mécanisme s'observe tout particulièrement pour les moins diplômés. Lutter contre le chômage des jeunes, c'est donc avant tout élever leur niveau de qualification.

« 3) L'École est chaque jour davantage le vecteur de notre prospérité de demain. Notre croissance future est intimement, et de plus en plus, liée au niveau de formation de notre population. L'accès à

---

la connaissance est devenu un facteur discriminant dans l'univers mondialisé et concurrentiel que nous connaissons.

« Depuis dix ans, des transformations ont d'ores et déjà été opérées : l'enseignement supérieur a connu une véritable révolution. Il a aujourd'hui les outils nécessaires pour se battre à armes égales avec les grands systèmes d'enseignement supérieur de la planète. La loi sur l'autonomie des universités (LRU) constitue une profonde rupture, en même temps qu'une très grande réussite. Nos universités ont su prendre un virage à 180°, sortir du déclinisme ambiant et se projeter vers l'avenir avec une capacité d'adaptation impressionnante. Parallèlement à cette loi, le budget dévolu à notre enseignement supérieur a fortement progressé afin d'accompagner ce changement et de donner enfin à nos universités les moyens d'investir. Traditionnellement, la France faisait le choix budgétaire de dépenser plus, en proportion, pour l'enseignement secondaire que pour le supérieur. Nous dépensions, en 2007, 9 532\$ par élève pour le secondaire contre une moyenne OCDE de 8 267\$, alors que nous consacrons au supérieur 12 773\$ contre 12 907\$ dans l'OCDE et 27 010\$ aux États Unis. Depuis 2007, la France a massivement investi dans le supérieur, passant d'une dépense par étudiant de 10 000 à 11 630 euros. La Nation doit poursuivre cet effort.

« En matière d'enseignement scolaire, des avancées majeures ont été opérées. La réforme de la filière professionnelle, est d'une importance capitale, trop souvent négligée par les observateurs. Elle engage le relèvement général du niveau d'orientation des élèves des filières technologiques du BEP ou CAP au Bac, et pose ainsi une première pierre de l'édifice à bâtir. Les programmes du primaire ont été réécrits, recentrés sur les savoirs fondamentaux et la mise en œuvre de l'aide personnalisée aux élèves a été plébiscitée par les familles. Le Lycée général et technologique a été réformé.

« Les moyens

« La cour des comptes a récemment indiqué que l'objectif de réduction des déficits à 3 % ne sera pas atteint en 2013. Ce même rapport indique que la RGPP aura permis d'économiser 1,7 milliards d'Euros par an. La réduction de la dépense publique doit donc continuer s'appliquer à l'ensemble des départements ministériels. Les dépenses de personnels représentent 50 % des dépenses de l'État et l'Éducation Nationale représente la moitié des fonctionnaires de la fonction publique d'État. Refuser cette réalité, c'est se condamner à ne jamais baisser la dépense publique française.

« La dépense d'éducation représente 6,3 % de notre PIB en 2009 contre 6,2 % en moyenne OCDE. L'Allemagne ne dépense que 5,3 %, le Japon 5,2 %, la Finlande, modèle de réussite éducative s'il en est, 6,4 %. Depuis 30 ans, le nombre d'élèves (primaire et secondaire) dans notre pays n'a cessé de diminuer, passant de 12,7 millions d'élèves pour l'année scolaire 1980-1981 à 12 millions élèves pour la rentrée 2010-2011. Parallèlement le nombre d'enseignant n'a, à l'inverse, jamais cessé d'augmenter jusque dans le milieu des années 2000. Avec 859 294 postes en 2011 nous sommes revenus aux chiffres du début des années 90. Les enquêtes internationales démontrent que c'est pendant cette même période que le niveau scolaire a baissé dans notre pays.

« Donner la priorité au primaire

« Cependant si la France dépense en moyenne autant que la moyenne OCDE, nous dépensions plus pour le secondaire et bien moins pour l'ensemble du primaire. Or, c'est dès la maternelle et le début de l'élémentaire que se forme le retard scolaire qui ne sera jamais rattrapé. Donner la priorité au

---

primaire revient donc à réinvestir massivement dans les écoles maternelles et élémentaires en réduisant le coût du lycée français par la réduction du temps scolaire, l'un des plus élevés de l'OCDE, des options et des séries.

« La refondation de l'école de la république : les orientations

« Toute politique publique en matière d'éducation, loin de regarder dans le rétroviseur, doit se fixer des orientations claires pour l'avenir et, afin de les atteindre, agir sur ses structures.

« 1- Repenser l'architecture du système éducatif pour élever le niveau de connaissances et de compétences des générations futures.

« Il manquerait environ 100 000 têtes chercheuses par an en France pour pouvoir fonder la croissance économique sur la recherche et le développement. Un tel objectif n'a rien de rhétorique, mais répond à une nécessité économique et sociale : la France ne pourra assurer une croissance durable permettant d'affronter le dumping social, fiscal et environnemental des pays émergents que si elle est capable d'innover. La lutte contre le chômage des jeunes ne sera durablement possible que si chacun d'entre eux se voit offrir une qualification susceptible de déboucher sur un emploi.

« Ce point de départ accepté, il convient d'en tirer les conséquences sur l'architecture du système éducatif qui doit être repensé à l'aune de cette évolution. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale le système éducatif français est structuré en trois mêmes cycles – primaire, secondaire et supérieur – qui correspondaient à l'attente de la société. L'enjeu était de dispenser un savoir de base pour tous, un savoir à minima, limité au fameux « lire, écrire, compter ».

« A la fin de la seconde guerre mondiale, le primaire était pensé pour dispenser à tous les enfants d'une France très rurale, ce socle de base, qui, à certains égards, était un socle un peu basique. Le secondaire, et plus encore le supérieur, étaient sélectifs et destinés à former une élite sociale. Il apparaissait alors que les employés, les ouvriers n'avaient pas besoin d'en savoir beaucoup plus pour réussir dans un pays qui connaissait une croissance durable.

« Or, les sociétés contemporaines exigent des savoirs plus nombreux, plus complexes et des compétences plus abouties. Nous ne limitons plus les compétences de base au seul triptyque « lire, écrire et compter ». La société exige aujourd'hui pour 100 % de ses enfants la maîtrise des connaissances et de compétences inscrites dans le socle commun défini en 2005 et qui dépasse largement l'horizon du seul primaire. Il correspond de fait à l'ensemble de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire au primaire et au collège.

« De même il est clair aujourd'hui et plus encore demain, que tout ouvrier, tout employé, tout cadre moyen doit avoir un diplôme qualifiant de haut niveau technique. Un BEP ou un CAP est trop souvent insuffisant pour trouver un emploi durable et s'insérer dans la vie professionnelle. Le baccalauréat professionnel est un niveau qui doit être exigé comme minimum et sa réforme a constitué un pas de géant dans cette direction.. Tous les jeunes qui ne poursuivent pas dans l'enseignement supérieur doivent obtenir un bac pro et la généralisation de l'alternance est le moyen d'y parvenir.

« Enfin, il faut considérer que les jeunes qui obtiennent un baccalauréat général ou technologique ont tous vocation à poursuivre dans l'enseignement supérieur court ou long. Cela implique de

---

réformer le passage du lycée vers le supérieur, afin que les bacheliers technologiques trouvent enfin une place en BTS ou en IUT et que l'on arrête de les envoyer massivement vers l'Université, qui dispense un savoir souvent spécialisé et théorique qui ne correspond pas à leur parcours initial.

« Ces nouvelles ambitions doivent se retrouver dans l'architecture de notre système scolaire. « Il est proposé la production d'un rapport sur la restructuration de l'ensemble du système éducatif et sur l'articulation de celui-ci en trois nouveaux cycles :

« Avec un premier cycle qui correspondrait au socle commun de connaissances et de compétences c'est-à-dire au savoir minimum que la société souhaite garantir à toute sa jeunesse. Il serait composé de l'actuelle école primaire et du collège. Dans cet esprit, il faudrait fusionner le primaire et le collège pour créer des établissements nouveaux, les établissements du socle commun.

« Le deuxième cycle, destiné à former les employés et les cadres moyens dont notre société a besoin, comprendrait le lycée et l'enseignement supérieur court (niveau licence). Dans ce nouveau cadre, l'enseignement professionnel directement professionnalisant trouverait une reconnaissance et une dimension nouvelles.

« Enfin l'enseignement supérieur long parachèverait cette nouvelle organisation (niveau master et doctorat) pour les cadres supérieurs, les enseignants et les chercheurs. Il conviendrait dès lors que la sélection qui s'opère entre la première année et la seconde année de Master, soit remontée à l'entrée de ce cycle.

« 2 - Réduire les inégalités par l'autonomie des établissements

« La pédagogie à la française confond l'égalité à la fois avec l'égalitarisme et avec l'uniformité. Elle considère que tout enfant a droit aux mêmes enseignements, aux mêmes enseignants, aux mêmes disciplines, au même nombre d'heures de cours, au même taux d'encadrement par classe. Or la massification de notre système éducatif, la persistance d'un chômage de masse et plus encore le nombre significatif de nos concitoyens très durablement éloignés de l'emploi engendrent une hétérogénéité grandissante des élèves, des classes et des établissements. Comble de la contradiction : pour être égalitariste, notre pédagogie n'en est pas moins élitiste. Le groupe classe, le mode de travail des enseignants, centré sur les savoirs, s'adressent en fait aux meilleurs élèves. C'est, en somme, le même travers que dans une université massifiée dans sa réalité et encore élitiste dans son enseignement. La pédagogie à la française est, en somme, conçue pour des enfants qui sont soutenus à la maison, non seulement par un suivi actif de leur scolarité mais aussi par un contexte de langue et de culture extrêmement favorable. La responsabilité des enseignants, qui ne font qu'appliquer des directives, n'est évidemment pas en cause. Ce constat n'est, du reste, pas nouveau. » Depuis une vingtaine d'années tous les ministres successifs ont tenté d'y remédier via des politiques de différenciation et d'éducation prioritaire. Les intentions étaient justes et nobles, mais la portée de ces projets est demeurée beaucoup trop homéopathique pour obtenir des résultats probants. Afin de garantir l'équité sur l'ensemble du territoire et entre tous les enfants les programmes scolaires, la définition des examens, les sujets doivent rester sous la responsabilité de l'État.

« Une révolution pédagogique : l'autonomie

---

« Mais il n'en demeure pas moins que le système a besoin d'une profonde mutation pour réduire les inégalités. Cette mutation s'appelle l'autonomie des établissements. L'autonomie n'est pas un projet idéologique, c'est le moyen d'organiser le système scolaire pour lui permettre de mieux répondre à l'hétérogénéité des territoires et des élèves et réduire ainsi les inégalités. C'est une méthode pour individualiser la prise en charge pédagogique des élèves et notamment des plus fragiles. C'est également une méthode qui vise à responsabiliser chacun des acteurs du système, et ainsi, à valoriser leur fonction et leurs missions.

« Afin d'être certain de son fonctionnement, il est proposé de rédiger un rapport sur l'autonomie des établissements. Le contenu de l'autonomie se doit d'être très ambitieux, contractualisé entre l'établissement, le rectorat et la collectivité locale de rattachement, et fermement évalué en termes de résultats. L'établissement donnerait un avis sur le recrutement de l'équipe pédagogique (le statut et le concours restant une compétence nationale) et gérerait la totalité de la dotation horaire. Les dotations horaires seraient réellement globalisées et annualisées, le temps de présence des enseignants et des heures d'accompagnement seraient gérés par l'établissement de même que les rythmes scolaires hebdomadaires. Enfin, l'autonomie conduirait à redéfinir la définition de la notion de classe (groupes classes différents en fonction des matières et des niveaux) et à introduire des marges de manœuvre nouvelles dans l'application des programmes, compte tenu de la population scolaire confiée à l'établissement avec pour corollaire un développement de l'évaluation des établissements et des élèves.

« Une école ouverte 12 mois sur 12

« Une autonomie de ce type est une révolution majeure, une condition nécessaire de l'individualisation des parcours et des modes de prise en charge pédagogique. Cette autonomie pourrait également se décliner dans la capacité offerte à un établissement d'être véritablement ouvert toute l'année, 12 mois sur 12, avec une période classique, celle de l'année scolaire et une période nouvelle, celle de toutes les vacances scolaires où l'établissement organiserait des périodes de « SAS », des sessions de remise à niveau pour éviter les redoublements qui coûtent 2 milliards par an à la Nation et dont l'une efficacité reste douteuse, ainsi que des sessions de réorientation entre les filières (Lycée).

« Le rapport étudierait cette configuration.

« L'école du socle commun

« L'autonomie dans l'enseignement scolaire concernerait donc 65 657 établissements dont 56 877 dans le secteur public ! Elle ne pourrait donc se concevoir qu'avec une réorganisation complète des établissements en cohérence avec les nouvelles finalités du système éducatif et les nouveaux cycles définis plus haut. Le rapport qui serait produit sur l'autonomie des établissements porterait également sur l'éventuelle création de nouveaux établissements du socle commun qui fusionneraient les collèges avec leurs écoles primaires de rattachement. Cette fusion, qui serait juridique et non physique, permettrait de limiter considérablement le nombre des établissements autonomes et d'éviter l'éparpillement. Il serait proposé, par ailleurs, de rattacher ces établissements aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et non plus au département pour les collèges et aux communes pour le primaire.

« Repenser le statut des enseignants

---

« Mais l'autonomie ne serait pas suffisante si elle n'a pas pour corollaire indispensable, une refonte profonde de l'acte d'enseigner et donc du métier d'enseignant. » L'hétérogénéité des élèves, des classes, des établissements, bouleverse l'acte d'enseigner. La frontière traditionnelle entre l'enseignement, à la charge des professeurs, et l'éducation, à la charge des familles, est trop poreuse pour ne pas provoquer des modifications profondes de ce métier. La restructuration des cycles, l'autonomie des établissements, l'hétérogénéité des élèves, l'individualisation de leur prise en charge ne sont que des formules creuses si la mission confiée à un enseignant reste exclusivement centrée sur ses définitions actuelles. Le rapport évoqué plus haut devra traiter du temps de travail des enseignants. Le temps de travail d'un enseignant et son temps de présence dans l'établissement sont organisés aujourd'hui autour de la transmission de savoirs centrés sur les disciplines académiques et autour d'un groupe classe. Éduquer et accompagner l'élève, le suivre individuellement dans son parcours ne sont pas des missions suffisamment organisées par l'institution. Il pourrait être envisagé d'intégrer dans la mission même des enseignants l'accompagnement individualisé des élèves après un repérage rigoureux et un projet d'accompagnement individualisé validé par le conseil de classe. Ce choix, s'il était adopté, impliquerait des conséquences sur le temps de présence et le temps de travail des enseignants en distinguant les heures-matière (15h pour les agrégés, 18h pour les certifiés et 24 h pour les professeurs des écoles) et les heures d'accompagnement.

« Une culture de l'évaluation indépendante

« L'ensemble de ces dispositions qui feraient l'objet du rapport devraient s'accompagner de la mise en place d'une culture de l'évaluation des performances à tous les niveaux du système éducatif. Cette évaluation qui serait confiée à la cour des comptes se doit d'être transparente et indépendante et ne peut plus être pilotée par le ministère.

« Au niveau des élèves d'abord : les évaluations nationales, dont l'intérêt dans le pilotage du système est reconnu de tous, seraient rétablies. Au niveau des enseignants ensuite. Le rôle des personnels de direction, véritables managers pédagogiques de leur établissement devrait impérativement être renforcé. Avec l'apport essentiel des inspecteurs, les chefs d'établissements doivent être au cœur de l'évaluation des enseignants.

« Au niveau des établissements enfin. Des audits systématiques devraient être organisés et des dialogues de gestion percutants devraient se mettre en place entre les recteurs et les établissements sur la base d'un pilotage national et d'un outil d'allocation des moyens calculés en moyens budgétaires et non plus en postes... »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement qui se justifie par son texte. Il propose la production d'un rapport sur l'architecture du système scolaire et l'ensemble des préconisations évoquées.