

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Projet de loi de finances pour 2008 :
Examen des crédits de la mission « Enseignement
scolaire » (*M. Frédéric Reiss, rapporteur pour avis*)..... 2
- Informations relatives à la commission..... 15

Mercredi
7 novembre 2007
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
Pierre Méhaignerie**
Président



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Frédéric Reiss**, les crédits pour 2008 du programme « Enseignement scolaire ».

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que la mission « Enseignement scolaire » est la plus importante de l'État, à la fois en termes de moyens budgétaires et d'effectifs, et permet d'assurer la scolarisation de plus de douze millions d'élèves. Les crédits de paiements des six programmes de la mission s'élèvent à 59,26 milliards d'euros pour 2008, correspondant, à périmètre constant, à une augmentation de 2,03 % par rapport à 2007.

Le non-remplacement de 11 200 équivalents temps plein (ETP) pour le ministère de l'éducation nationale constitue sans doute la pilule amère à avaler dans ce projet de budget, d'autant qu'il représente près de la moitié des 22 791 suppressions nettes de postes dans la fonction publique également prévues par le projet de loi de finances pour 2008. Il convient toutefois de souligner que ces évolutions tiennent compte de la démographie scolaire et d'une meilleure gestion des ressources humaines. Ainsi, à la rentrée 2008, le premier degré public bénéficiera d'une embellie, avec la création de 700 emplois d'enseignants, afin de tenir compte de l'augmentation de 37 000 élèves prévue à cette date. À l'inverse, dans le second degré public, 1 500 emplois d'enseignants ne seront pas remplacés du fait de la baisse escomptée du nombre d'élèves.

En contrepartie, ce projet de budget permet d'augmenter le pouvoir d'achat des personnels de plusieurs façons :

- une enveloppe catégorielle de 150,4 millions d'euros est tout d'abord prévue ;
- 4 000 intégrations d'instituteurs dans le corps des professeurs des écoles seront financées, ce plan d'intégration devant toucher à sa fin en 2009 ;
- une provision d'un montant de 54,25 millions d'euros en tiers d'année est constituée pour l'ensemble des enseignants des premier et second degrés dans la perspective de l'ouverture du chantier de la revalorisation de la fonction enseignante ;
- enfin, 125 000 heures supplémentaires annuelles et 1,2 million d'heures supplémentaires effectives seront créées, représentant un montant de 130 millions d'euros en 2008. Elles seront défiscalisées et exonérées de cotisations sociales salariales, conformément aux dispositions prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat (TEPA).

Ce projet de budget permet, d'autre part, de financer les dispositifs innovants prévus par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le développement de la scolarisation des enfants handicapés ainsi que l'accompagnement éducatif après les cours, nouvelle mesure annoncée par le Président de la République.

S'agissant de la poursuite de la mise en œuvre de la loi sur l'école, 300 emplois d'infirmiers seront créés et les programmes personnels de réussite éducative (PPRE) seront généralisés à tous les cycles d'enseignement, en mobilisant les deux heures d'aide au travail personnalisé de l'élève inscrites dans la dotation horaire globale de ces établissements. Cette mesure est à mettre en lien avec la suppression, annoncée par le ministre de l'Éducation

nationale le 27 septembre 2007, des heures de cours du samedi matin à l'école primaire, même si les modalités de ce nouveau dispositif restent à préciser.

Quant à la scolarisation des enfants handicapés, le mouvement d'intégration se poursuivra. En effet, entre 2002 et 2006, le nombre de ces enfants scolarisés en milieu ordinaire est passé de 89 000 à 160 000. S'il n'a pas été possible de répondre à toutes les demandes des parents, l'effort doit être poursuivi car, dans ce domaine, on en fera sans doute jamais assez, mais il s'agit du moins d'un progrès notable. Dans cet objectif, 200 unités pédagogiques d'intégration supplémentaires seront créées en 2008 dans le second degré. Par ailleurs, 2 700 auxiliaires de vie scolaire (AVS) chargées d'un accompagnement individuel ont été recrutées par anticipation à la rentrée 2007. Les effectifs des AVS, qui ont été créés par la loi du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation, sont passés, entre janvier 2004 et le 1^{er} septembre 2007, de 3 709 ETP à 6 466 ETP, dont près de 75 % sont individuels. Le projet prévoit notamment trois millions d'euros pour assurer la formation de ces personnels.

L'accompagnement éducatif après les cours, d'une durée de deux heures, est destiné à répondre à une forte demande des parents de prise en charge des élèves après la classe, soit de 16 heures à 18 heures. Appliqué dès la rentrée 2007 à tous les collèges de l'éducation prioritaire, ce dispositif qui propose une aide aux devoirs et aux leçons, une pratique sportive ou culturelle, doit être étendu à la rentrée 2008 à l'ensemble des collèges, puis, à partir de 2011, des établissements, y compris au niveau du primaire. Pour 2008, 140 millions d'euros sont prévus à ce titre.

S'agissant de l'enseignement privé, des objectifs similaires au secteur public lui sont assignés, concernant notamment l'acquisition des connaissances de base, les efforts à produire en direction des élèves en difficulté et la promotion de l'insertion professionnelle des élèves. Les personnels de ces établissements seront également concernés par le non-remplacement de postes, comme le détaille le projet annuel de performance (PAP) de la mission, annexé au projet de loi de finances. Enfin, s'agissant de l'enseignement technique agricole, dispensé pour moitié dans des établissements publics et, pour l'autre moitié, dans des établissements privés sous contrat, près de 200 000 jeunes sont concernés par cette formation initiale. Il convient à cet égard de souligner la contribution importante de cet enseignement à l'aménagement du territoire, à la recherche appliquée ainsi qu'à la coopération internationale.

S'agissant du thème développé dans l'avis, **le rapporteur pour avis** a expliqué avoir souhaité faire le point sur les conseillers d'orientation-psychologues (COP), qui apparaît comme un corps démuné, placé au centre de la crise de l'orientation.

En effet, l'orientation cristallise aujourd'hui beaucoup de frustrations : dire à un élève qu'il sera « orienté » équivaut bien souvent, à ses yeux et à ceux de sa famille, non pas à lui proposer des moyens pour mener à bien son projet de vie, mais à le stigmatiser, en lui laissant croire que s'il en est ainsi, c'est parce qu'il est en échec dans l'école de la République. Or, les COP sont placés aux avant-postes du système d'orientation, ce qui fait d'eux des boucs émissaires « naturels » des dysfonctionnements de ce système. Depuis la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, l'école reconnaît et met en œuvre un droit à l'orientation, ce droit ayant été renforcé par la loi du 23 avril 2005. Il convient donc de s'interroger sur les raisons qui conduisent des élèves et des parents à contester l'utilité de fonctionnaires appelés à jouer un rôle éminent.

Avant toute chose, il convient tout d'abord de rendre hommage à l'action des COP, dont l'importance a pu être mesurée à l'occasion des auditions et des visites organisées dans

les centres d'information et d'orientation (CIO) dans le cadre de la préparation du présent avis. Il y a lieu de noter que le travail des COP fait l'objet d'un recensement, le bilan annuel des activités des centres d'information et d'orientation (BILAC), qui présente une analyse chiffrée de l'activité de ces fonctionnaires. Ceux-ci interviennent en moyenne dans deux ou trois collèges ou lycées publics du district scolaire auquel est rattaché le CIO. Les COP y consacrent entre 50 et 75 % de leur horaire hebdomadaire, ce qui équivaut à une présence par établissement comprise entre une demi-journée et une journée hebdomadaire. Chaque COP a pris en charge individuellement, en moyenne nationale, 427 élèves de l'enseignement secondaire public.

Toutefois, la mesure statistique de l'activité des COP n'a pas vraiment de sens au regard de ce qui constitue le cœur de leur métier, à savoir l'entretien conseil avec les élèves. Ce travail est, aux yeux des COP, indissociable de leur formation de psychologues.

En effet, les conseillers sont très attachés à cette formation, qui a été rendue obligatoire par le décret n° 91-290 du 20 mars 1991, prévoyant que le concours externe d'accès au corps COP soit réservé aux candidats titulaires d'une licence de psychologie. La durée totale de formation de ces conseillers est donc de cinq ans.

L'intervention des COP apparaît particulièrement utile à plusieurs moments de la scolarité, qui constituent tous les grands « paliers » de l'enseignement scolaire : la classe de sixième, en raison de l'arrivée au collège, qui implique parfois une période d'adaptation difficile, la troisième, où les COP sont associés, avec les professeurs principaux, à la conduite des entretiens d'orientation, la seconde et enfin la terminale, où sera mis en œuvre le dispositif d'orientation active vers les établissements d'enseignement supérieur.

En outre, à côté de ce travail d'orientation effectué dans les établissements, les COP effectuent de multiples autres tâches. Ainsi, à l'entretien d'orientation en classe de troisième, s'ajoute désormais, depuis la rentrée 2007, un entretien d'orientation en classe de première, conduit par le professeur principal, avec l'appui des COP en tant que de besoin, et la participation des parents qui le souhaitent.

Les COP peuvent également être affectés à la « section spécialisée » du CIO lorsqu'elle existe, celle-ci ayant la charge particulièrement délicate de s'occuper, en liaison avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et le tribunal pour enfants, de l'orientation des jeunes placés en maison d'arrêt. Cet aspect, souvent méconnu du travail des COP, met en évidence l'importance de leurs missions en termes d'égalité des droits et des chances.

Par ailleurs, depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, les COP font partie de l'équipe de suivi qui est chargée de mettre en œuvre le projet personnalisé de scolarisation de l'élève handicapé.

Globalement, les COP jouent donc un rôle-clé dans la détermination des parcours les plus adaptés aux élèves, et l'importance des missions qui leur sont dévolues suppose un dévouement important. Il existe pourtant un sentiment de malaise parmi ces personnels, qui résulte en grande partie du fait qu'ils se sentent délaissés par leur administration.

Ce sentiment d'abandon résulte en premier lieu de l'absence totale de hiérarchisation des missions qui leur ont été confiées. Ainsi, le nombre de tâches prioritaires qui leur sont assignées par les différentes circulaires du ministère de l'éducation nationale s'élèverait à 72 !

À la dispersion et à l'absence de lisibilité de leurs missions, s'ajoutent des carences évidentes en termes de pilotage, qui peuvent inciter certains conseillers à penser qu'ils n'ont de comptes à rendre à personne. Certes, il existe des inspecteurs de l'éducation nationale chargés de l'information et de l'orientation, au nombre d'un, voire de deux, par département, qui animent la politique d'orientation de chaque académie. Si certains d'entre eux sont très actifs, il reste un problème de gouvernance important, qui résulte pour partie de ce que les COP ne peuvent s'appuyer sur des directives claires, définies à l'échelon central puis relayées à l'échelon académique par une autorité hiérarchique. Par son indifférence vis-à-vis des COP, l'État laisse ainsi se déliter le service public de l'orientation qu'il entend instaurer.

Les moyens dont disposent les COP sont d'autre part limités, et ce, à quatre titres.

– En premier lieu, en ce qui concerne leur rémunération, les directeurs de CIO et les COP, bien que faisant partie de la catégorie A de la fonction publique, sont loin d'être des fonctionnaires privilégiés : ils ont en effet la même échelle de rémunération que les professeurs certifiés et bénéficient de la même grille indiciaire, sans « hors classe ». Par ailleurs, les charges de personnels des 578 CIO, représentant 270 millions d'euros, n'apparaissent pas excessives, surtout si on les compare au montant des crédits correspondant à l'indemnité de suivi et d'orientation (ISO), créé en janvier 1993 en faveur des enseignants du second degré, qui s'élève à environ 650 millions d'euros.

– En deuxième lieu, le budget de fonctionnement des CIO à la charge de l'État n'était que de 8,4 millions d'euros, en exécution, pour 2006, puisqu'en effet, seule la moitié environ des CIO est financée par l'État, les conseils généraux assurant le financement des autres centres, appelés « CIO départementaux ». Or ce partage conduit à des disparités, parfois considérables, dans les moyens attribués aux centres, les CIO d'État étant les plus mal lotis, avec des conditions qualifiées d'« indignes » par certaines personnes auditionnées lors de la préparation du présent avis.

– En troisième lieu, qu'ils soient départementaux ou d'État, les CIO ne sont pas des établissements publics, mais des services extérieurs du rectorat. Par conséquent, ils ne disposent pas de l'autonomie juridique, ce qui entrave leur capacité d'action.

– Enfin, sur le plan juridique, les directeurs de CIO n'ont aucune autorité hiérarchique sur leurs collègues conseillers mais simplement, pour reprendre les propos tenus par une directrice, une « autorité de fonctionnement », entièrement dépendante de la bonne volonté des COP. De plus, étant privés de la capacité de passer des contrats, les directeurs n'ont pas les moyens juridiques de structurer la relation des CIO avec les acteurs du monde économique et les collectivités territoriales.

Le mal-être des COP résulte également d'un recrutement qui se tarit, comme le montre un tableau présenté dans le rapport. Le nombre des COP recrutés était ainsi de 50 en 2007, contre 55 en 2006. Selon les calculs de l'association des conseillers d'orientation-psychologues de France, la moitié des effectifs des COP aura disparu en 2013 si cette tendance se poursuit.

Ce corps, critiqué et inquiet, cristallise par ailleurs de nombreuses frustrations. Les COP ont en effet vécu comme une agression la décision, annoncée par le gouvernement au printemps 2003, de transférer les CIO et les COP aux régions. Il convient à cet égard de rappeler que les personnels d'orientation et les principales organisations syndicales enseignantes, fortement opposés à cette mesure, ont fait valoir que la régionalisation des CIO

et des COP aurait pour effet d'inscrire l'orientation dans une logique de placement des élèves dans les bassins d'emplois locaux et, par voie de conséquence, de territorialiser la formation, et que cela reviendrait à défendre une vision étroite de l'orientation.

La formation des conseillers apparaît tout d'abord déconnectée de la réalité du terrain. En effet, pour pouvoir conseiller correctement les élèves qui viennent les consulter pour leur orientation, les COP doivent avoir une bonne connaissance de l'offre de formation, ce qui est généralement le cas, mais aussi une connaissance approfondie des métiers, régulièrement actualisée. Or, sur ce dernier point, certains estiment, à l'instar du président de la Fédération des conseils et des parents d'élèves de l'enseignement public (FCPE), que les COP sont en réalité plus psychologues que conseillers en orientation, et proposent de ce fait de scinder en deux ces métiers. Les COP qui ont été auditionnés ont toutefois déclaré être habitués à entendre ces reproches, qu'ils estiment injustes et peu pertinents. En tout état de cause, la formation dispensée aux COP apparaît aujourd'hui insuffisante pour les préparer efficacement à décrypter la réalité des métiers d'aujourd'hui, même si des actions dans ce sens sont entreprises de façon ponctuelle et individuelle par certains conseillers.

Le manque de formation des COP aux métiers a pour conséquence directe le développement d'un véritable « business » de l'orientation, qui constitue une activité plutôt lucrative. Ce phénomène résulte en partie de la baisse du nombre de COP. Mais il ne faut pas le laisser se développer dans le service public.

Les COP ont la malchance d'être placés au centre de la crise du système d'orientation. Les élèves et leurs parents confondent « l'orientation » avec « la décision d'orientation » vers les classes de la voie générale et technologique ou de la voie professionnelle prise par le conseil de classe ou avec l'« affectation » qui permet l'accès à la seconde, aux formations post-BEP et aux séries de 1^{ère} générale ou technologique. Ils tiennent les COP pour responsables des déceptions résultant des décisions d'orientation ou d'affectation et ceux-ci sont en fait les premières victimes de la charge émotive qui entoure l'orientation et l'affectation des élèves alors qu'ils n'en sont pas responsables. Notre système d'enseignement classe en effet les élèves en fonction de mérites purement scolaires et tend à placer les enfants qui suivent une scolarité heurtée dans les classes technologiques ou professionnelles, ce qui ne fait que renforcer les *a priori* négatifs qui entourent les filières non « nobles ». Le schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle présenté le 27 mars 2007 avait pointé les défauts de cette procédure, « *trop éloignée de la connaissance concrète et vivante des métiers* », « *pas compréhensible pour un grand nombre de jeunes et de parents* » et ne favorisant pas « *l'éclosion de tous les talents, ce qui pénalise d'abord les enfants des milieux défavorisés* ».

Si les COP ne méritent pas leur mauvaise réputation, ils disposent toutefois d'avantages exorbitants critiquables.

Tout d'abord, leur diplôme a valeur de talisman. Le titre de psychologue est un facteur d'agacement pour beaucoup de parents et d'élèves et d'acteurs économiques. L'attribution de ce titre résulte d'un décret de 1991 qui a réservé le concours externe d'accès aux corps des COP aux titulaires d'une licence de psychologie. Les COP justifient ce monopole par le fait que l'entretien avec l'élève est au cœur de leur métier. Le titre de psychologue est donc présenté comme une garantie de compétence.

En second lieu, les COP disposent d'un régime horaire pour le moins libéral. Certes, il ne faut pas s'appuyer sur les seules heures d'ouverture des CIO au public qui dépendent des initiatives ponctuelles des directeurs de centre. Le problème de fond tient au régime horaire des COP eux-mêmes qu'on ne peut s'empêcher de qualifier d'absurde. Celui-ci a deux grands défauts : il est à la fois déresponsabilisant et trop rigide. En effet, lors de la mise en œuvre des lois sur les 35 heures, les négociations entre les syndicats et le ministère de l'éducation nationale ont abouti à l'arrêté du 4 septembre 2002 fixant le temps de travail hebdomadaire des COP à 27 heures et 30 minutes, le reste du temps étant laissé « *sous la responsabilité des agents* » pour l'organisation de leurs missions, à raison de 4 heures hebdomadaires, et pour « *la préparation des séances d'information, à la documentation personnelle et au perfectionnement individuel* », pour une durée de 9 heures et 10 minutes, soit un total de 40 heures et 40 minutes.

En fait, chaque centre d'information et d'orientation arrange comme il le souhaite cette répartition horaire mais les 27 h 30 sont au centre du dispositif. Il existe néanmoins un problème dans la mesure où le temps des déplacements et le temps de présence dans les conseils de classe sont souvent intégrés dans les 27 h 30.

Compte tenu de ces observations, **le rapporteur pour avis** a formulé quelques propositions d'évolution du métier de conseiller d'orientation-psychologue.

La licence de psychologie ne doit plus être le préalable du recrutement. Le concours externe de recrutement pourrait être ouvert à tout titulaire d'une licence de l'enseignement supérieur. Le concours interne devrait être ouvert sans condition de diplôme aux agents des trois fonctions publiques et des établissements publics ayant plusieurs années de service public. Enfin, un concours de type « troisième voie » d'accès à l'ENA devrait être ouvert aux candidats ayant dix ans d'expérience professionnelle.

Les futurs conseillers, après avoir accompli, avec succès, une période probatoire d'un an avant d'être titularisés, devraient être affectés à des établissements scolaires bien identifiés. Le chef d'établissement deviendra ainsi leur supérieur hiérarchique. Leur service devra intégrer la participation aux conseils de classe, les déplacements étant gérés selon les règles classiques de la fonction publique et pouvant impliquer l'attribution d'indemnités. Les 27 h 30 pourraient ainsi être entièrement consacrées au travail de fond avec les élèves, en dehors des périodes réservées à la nécessaire formation continue des COP.

Conformément aux recommandations contenues dans le schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle de mars 2007, le métier des futurs conseillers d'orientation devrait être centré « *sur la mission de faire connaître le monde économique, les entreprises, les formations et leurs possibilités d'insertion professionnelle* ». La formation des conseillers devrait être adaptée en conséquence : si elle doit toujours comprendre un certain nombre d'heures consacrées aux aspects psychologiques de l'entretien, elle doit être davantage tournée vers le monde économique. Aussi l'indemnité de suivi et d'orientation que perçoivent les enseignants du secondaire devrait-elle être supprimée car elle est devenue une « prime » attribuée mécaniquement ; c'est le réel travail d'orientation qui devrait être rémunéré.

Les centres d'information et d'orientation (CIO) doivent être rattachés aux régions, après une phase d'expérimentation qui pourrait être conduite par deux ou trois de ces collectivités volontaires, ce qui serait logique au regard de leurs compétences en matière de formation professionnelle. Ces CIO « nouvelle génération » devraient assurer par ailleurs la

coordination locale du recensement des jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Ces CIO « nouvelle génération » devraient travailler au plus près des acteurs des bassins d'emplois, notamment les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Le personnel des CIO ainsi redéployé devrait comprendre des agents publics locaux, des agents permanents de l'ANPE et des agents publics mis à disposition par l'État, y compris des enseignants accomplissant ainsi une seconde carrière et des fonctionnaires du ministère du travail, ainsi que des contractuels.

Le rapporteur pour avis a alors proposé quelques pistes d'évolution du système d'orientation.

Jusqu'à la loi de 1989, l'orientation n'était pas considérée comme étant une mission prioritaire de l'éducation nationale. Si l'utilité de l'existence d'un corps de spécialistes tel que celui des conseillers d'orientation n'est pas contestable, il est tout aussi indispensable que, de nos jours, les enseignants placent l'orientation au cœur de leur métier. Il faut assigner trois missions essentielles aux enseignants : la transmission des savoirs, le socle commun de connaissances constituant la base de départ offerte à tous les élèves pour faire progresser leurs différents projets de vie, l'accompagnement des élèves en difficulté et la préparation de la sortie du système scolaire. Dans le second degré, les enseignants doivent donc être formés à l'orientation tout au long de leur carrière ; Mme Irène Tharin le proposait également dans son rapport sur l'orientation remis en 2005 au premier ministre.

Par ailleurs, à l'image de l'Alsace et de la Moselle où l'apprentissage a toujours été considéré comme une voie de la réussite, l'enseignement par alternance doit être développé. Il faut établir des passerelles entre la voie générale, la voie technologique et la voie professionnelle. Un des dysfonctionnements du système d'orientation tient au fait qu'un bon élève qui souhaite faire un BEP, car il aime travailler avec ses mains, sera vu comme une bête curieuse et subira les pressions du conseil de classe, du directeur, voire de sa famille pour s'engager dans un cycle long d'études. Si on enlève le libre choix de certains élèves et de certaines familles, on empêchera ces jeunes de tirer vers le haut les voies professionnelles et technologiques. Conformément aux engagements de campagne du Président de la République, le dispositif dit d'apprentissage junior a été suspendu. Un dispositif spécifique d'alternance pour les enfants âgés de 14 ans qui les maintiendrait sous statut scolaire devrait être mis en place.

En conclusion, **le rapporteur pour avis** a cité Confucius qui disait : « *Choisis un travail que tu aimeras et tu n'auras pas à travailler un seul jour de ta vie* ».

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

Remerciant le rapporteur pour le thème choisi et le travail accompli, et notamment pour les nombreuses auditions auxquelles il a procédé, **le président Pierre Méhaignerie** a estimé que les réflexions sur cette question, à laquelle tous les députés sont confrontés sur le terrain, devraient faire l'objet d'une présentation à la presse et être prolongées au-delà du débat budgétaire.

Relevant la création de 300 postes d'infirmières, **M. Elie Aboud** a toutefois exprimé la crainte que cette mesure ne soit une utopie, car les recrutements s'avèrent très difficiles dans la pratique, ces fonctions étant exercées par des personnels vacataires. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'absence de condition de diplôme pour le concours interne de conseiller d'orientation-psychologue (COP).

Indiquant que le groupe UMP se prononcera en faveur des crédits de l'enseignement scolaire, **M. Benoist Apparu** a rappelé les trois priorités du budget pour 2008 : l'accompagnement éducatif après les cours, conformément aux engagements du Président de la République (140 millions d'euros) ; l'effort en faveur de la scolarisation des élèves handicapés, qui avait été au centre du débat télévisé précédant le second tour de l'élection présidentielle ; la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. La suppression de 11 200 postes, soit 1 % seulement de l'effectif total, pourra être absorbée, compte tenu des marges de productivité dont dispose toute organisation d'une telle taille. Au demeurant, depuis 1990, l'Education nationale a accueilli 500 000 élèves de moins tout en recrutant 45 000 enseignants de plus : peut-on affirmer que la qualité du système en a été améliorée ? Le taux de sorties sans échec du système scolaire a-t-il régressé ? La réussite au baccalauréat a-t-elle progressé ? Le nombre d'élèves entrant en 6^e sans savoir lire ni écrire a-t-il reculé ? Il faut donc en finir avec l'idée selon laquelle l'augmentation des effectifs enseignants conditionnerait la qualité du système éducatif. Les crédits pour 2008 comprennent par ailleurs 140 millions d'euros, en année pleine, qui permettront de financer, les propositions sur l'amélioration des carrières des enseignants que formulera la commission présidée par M. Marcel Pochard ; 400 millions d'euros seront en outre destinés aux heures supplémentaires.

Le rapporteur a présenté un excellent avis sur une question essentielle, celle de l'orientation, que la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a d'ailleurs abordée. Il est indispensable de réformer des mécanismes qui ne répondent actuellement pas aux attentes. Il conviendrait même d'aller au bout de la logique, c'est-à-dire de décentraliser la gestion des personnels concernés, deux amendements ayant été déposés en ce sens. Enfin, si l'avis du rapporteur indique que le temps de travail des COP s'élève à 27 heures 30, ce chiffre est-il annualisé ou bien prend-il en compte les quatre mois de vacances scolaires ?

Approuvant le rapporteur pour sa citation de Confucius, **M. Patrick Roy** a néanmoins déploré qu'il n'ait pas mentionné, parmi les missions de l'école, aux côtés de la transmission des savoirs, de l'accompagnement des élèves en difficulté et de l'orientation, la mission d'éducation à la citoyenneté, trop peu valorisée. S'il est actuellement question de « travailler plus pour gagner plus », que faut-il penser de l'absence de rémunération des tâches accomplies en dehors des heures de travail par les enseignants du primaire : rencontres avec les parents, sorties avec les élèves, échanges entre enseignants de CM2 et de 6^e... Par ailleurs, il n'est pas normal que les critères fixés dans ce domaine entraînent beaucoup de refus d'attribution du statut de « collègue ambition réussite ». Enfin, considérer qu'il faut 53 élèves supplémentaires pour créer un poste dans le primaire mais qu'il suffit de 9 élèves en moins pour supprimer un poste dans le secondaire ne peut être qu'une erreur de calcul que le rapporteur aura certainement à cœur de corriger.

Saluant la grande pudeur et le sens de l'ellipse dont a fait preuve le rapporteur pour avis dans la présentation des crédits pour 2008, **Mme Sandrine Mazetier** a jugé que face à un tel parti pris budgétaire, on pouvait en arriver à se demander pourquoi on n'allait pas plus loin dans les suppressions de postes et si les enseignants conservent encore une utilité. La question de l'orientation suscite beaucoup de préoccupations, en particulier chez les parents, et il faut donc remercier le rapporteur pour avis de l'avoir appréhendée dans toutes ses dimensions. Cela étant, ses propositions ne sont pas exemptes de contradictions : pourquoi faudrait-il supprimer l'indemnité de suivi et d'orientation versée aux enseignants du secondaire alors que ceux-ci assurent une fonction d'orientation jusque dans leur pratique quotidienne et au moment même où l'on réfléchit à la définition de leurs missions ainsi qu'à l'amélioration de

leur pouvoir d'achat ? De même, s'il est peut-être judicieux de suggérer la publication de statistiques permettant de mesurer, dans le secondaire, la réussite aux examens et l'insertion professionnelle des élèves, à l'image de ce qui se fait dans l'enseignement supérieur, ce serait cependant faire peser une nouvelle charge sur des établissements déjà soumis à de fortes contraintes matérielles, compte tenu de ce que la connaissance de ces données, particulièrement en matière d'insertion professionnelle, réclamerait à la fois du temps et des moyens supplémentaires.

Félicitant le rapporteur pour le travail remarquable et passionnant qu'il a accompli, **M. Jean-Philippe Maurer** a souhaité que compte tenu de l'éventail extrêmement large de compétences auxquelles font appel les fonctions exercées par les COP, la validation des acquis de l'expérience soit valorisée dans leur recrutement, par exemple l'expérience acquise dans les missions locales, les ANPE ou les chambres consulaires, afin également d'assurer la complémentarité des personnels et d'éviter les inconvénients d'une filière unique qui produirait des profils trop formatés.

Mme Marie-Hélène Amiable a confirmé que la suppression de 11 200 postes constituait bien une « pilule amère » à avaler, traduisant un budget dépourvu de toute ambition et dont le seul postulat réside dans la réduction des effectifs. Dès lors, les actions en faveur des zones d'éducation prioritaire (ZEP) seront-elles supprimées ou prolongées ? De même, qu'en sera-t-il, notamment dans ces ZEP, de la scolarisation des enfants de deux ans et de l'avenir de la médecine scolaire, où la création de 300 postes ne suffira pas à inverser la tendance face à une situation de pénurie et aux difficultés de recrutement ? Quant à la suppression des cours le samedi matin, il faut non seulement dénoncer une décision de nature unilatérale – dont on a même pu croire, dans un premier temps, qu'elle visait à faire venir le samedi matin les élèves rencontrant les plus grandes difficultés scolaires – mais s'inquiéter de ses conséquences pour les collectivités locales : seront-elles appelées à intervenir dans les domaines culturel et sportif afin de compenser cette suppression ?

Remerciant le rapporteur pour la compétence et le sérieux avec lesquels il a traité le sujet de l'orientation, **M. Marcel Rogemont** a cependant regretté que certaines de ses propositions ne puissent être approuvées. Les suppressions de postes prévues pour 2008 s'inscrivent dans une indéniable logique : si l'objectif est de réduire le nombre de fonctionnaires, il est normal que l'Education nationale, premier employeur public, soit d'abord visée. Mais réduire le nombre de fonctionnaires n'est pas une politique, en particulier dans l'enseignement, car les conditions ont profondément changé entre l'époque, pas si lointaine, où 12,5 à 15 % d'une génération passait le baccalauréat et où des classes de « math-élév » pouvaient compter jusqu'à 67 élèves, et l'époque actuelle, où 80 % d'une génération accède au baccalauréat mais où la préoccupation première des professeurs dans certaines classes consiste à faire en sorte que tous les élèves puissent s'asseoir, un objectif qu'ils ne parviennent même pas toujours à atteindre. La situation a d'autant plus évolué que l'on demande maintenant aux enseignants d'éduquer des enfants qui ne le sont pas chez eux, alors qu'ils sont là pour enseigner, ce qui entre en contradiction avec la diminution de la présence des adultes dans les établissements : cette réduction idéologique des effectifs, fondée sur une supposée faillite de l'école qu'aucune statistique ne permet d'établir, prépare de mauvais jours, en risquant d'accroître les problèmes de compréhension, de discipline et de sécurité.

M. Jean-Claude Mathis a observé que l'on peut dire tout et son contraire sur les effectifs de l'Éducation nationale. La commission des finances avait demandé à la Cour des comptes une étude sur cette question ; il est intéressant d'en prendre connaissance. On

constate par exemple qu'il y a en France 12 à 12,5 millions d'élèves scolarisés, pour près d'un million de personnes ayant le statut d'enseignant ; en faisant un ratio basique on trouverait donc 12 à 13 élèves par enseignant, ce qui ne correspond évidemment pas à l'effectif moyen par classe. Il y aurait aussi, selon le même rapport, 90 000 enseignants à temps plein qui ne verraient jamais un élève. Ces éléments doivent être pris en compte dans toute analyse sur les effectifs.

M. Daniel Goldberg a souligné que depuis 1990 la situation a évolué. On n'enseigne plus de la même manière et les reproches d'immobilisme régulièrement faits au monde enseignant sont totalement infondés. Il n'y a évidemment pas de classes à 12 élèves, sauf peut-être quelques classes d'intégration scolaire (CLIS). Il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'effectif moyen de ces CLIS, de même que celui des classes d'initiation pour les élèves non francophones (CLIN), mais aussi les moyens humains mis à disposition des réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED). En effet, il peut y avoir des postes budgétés pour la mise en place d'un RASED mais en pratique personne sur le terrain ; ainsi, dans le département de la Seine-Saint-Denis, il est impossible de faire fonctionner normalement ce type de structure. C'est pourquoi il faut certes se réjouir de l'annonce de la création de 300 postes d'infirmières scolaires, mais il est légitime de demander des précisions sur la manière dont on pourra les recruter et les affecter. On parle volontiers de « rupture », mais pour qu'il y ait une véritable rupture, il faudrait parvenir à stabiliser les équipes dans les quartiers difficiles et que le budget prévoie des moyens pour redéployer les effectifs au bénéfice de ces quartiers ; qu'en est-il ?

M. Jacques Groperrin, après avoir salué la qualité du rapport pour avis, est revenu sur la question des effectifs d'enseignants. Le fait est que beaucoup d'enseignants sont mis à disposition de structures extérieures. Ce qui était légitime lorsque le mouvement sportif et le mouvement associatif étaient peu structurés l'est sans doute moins aujourd'hui ; comment peut-on réintégrer ces personnels dans l'enseignement ?

M. Marcel Rogemont a observé qu'on touche là au problème des « orphelins de seize heures ».

M. Dominique Tian, après avoir félicité le rapporteur pour avis pour son travail, a abordé la question des rapports entre les conseillers d'orientation et les familles. Lorsqu'on voit que les familles sont souvent le principal obstacle à une bonne orientation, comment peut-on faire pour développer les relations entre les psychologues et le noyau familial ? Se pose aussi la question de la médecine scolaire. Le refus, pour des raisons d'opposition syndicale, d'en transférer la responsabilité aux départements – solution pourtant cohérente puisque ceux-ci ont déjà la charge de la protection maternelle et infantile (PMI) –, condamne les élèves à une médecine au rabais, dépourvue de moyens. C'est regrettable car les adolescents ont souvent des problèmes psychologiques et il y a en France un des taux de suicide des jeunes les plus élevés d'Europe.

Evoquant le budget de l'enseignement pour 2008, **le président Pierre Méhaignerie** a relevé que les uns parlent « d'optimisation », les autres de « pilule amère », préférant pour sa part parler de « voie sérieuse ». Il faut en effet tenir compte de ce qui se passe ailleurs ; or les comparaisons européennes montrent que la France a un coût horaire supérieur, dans l'enseignement primaire et secondaire, de 15 à 20 % à la moyenne communautaire. Cela s'explique par un nombre d'heures d'enseignement plus élevé et à cet égard on pourrait creuser la piste « travailler moins pour étudier mieux » ; c'est également lié à la multiplicité des options, du fait de laquelle les enseignants n'ont souvent que quelques élèves.

Les constats de la Cour des comptes correspondent à une réalité, comme le rapporteur pour avis a pu l'observer sur le terrain. Enfin, il est légitime de poser la question de l'amélioration du pouvoir d'achat des jeunes enseignants, tout en gardant à l'esprit que dans toute analyse de la rémunération des fonctionnaires il faut aussi prendre en considération les primes.

Deux questions doivent enfin être posées au rapporteur pour avis : comment seront utilisés les 140 millions d'euros prévus pour financer les assistants d'éducation qui interviendront entre 16 heures et 18 heures ? Comment les rigidités du système actuel peuvent-elles être dépassées ? En particulier quel est le bilan de la nécessaire reconversion des enseignants qui ne peuvent plus se trouver au contact des élèves ? Comment développer l'apprentissage des langues à l'école primaire, apprentissage que des parents seraient souvent prêts à assurer bénévolement si l'on les y autorisait ?

M. Daniel Golberg a demandé si les « aides-éducateurs » financés par le budget seront bien des personnes ayant ce statut.

Après avoir indiqué que son travail ne répondait à aucune commande gouvernementale mais était le fruit de réflexions personnelles, **le rapporteur pour avis** a apporté les éléments de réponses suivants :

– Pour ce qui est des diplômes demandés ou non pour s'inscrire au concours interne de conseiller d'orientation, la question n'a guère de portée, les enseignants étant de toute façon des personnels de catégorie A par définition très diplômés.

– Il est vrai que lorsque l'on regarde l'évolution comparée des effectifs d'élèves et d'enseignants depuis 1990, il y a une inflexion en 2002. Les choix opérés depuis 2002 se justifient au regard des éléments de comparaison internationale.

– Les contacts entre l'école et l'entreprise doivent naturellement être développés, on peut à cet égard se référer au rapport de M. le recteur Patrick Hetzel.

– L'apprentissage de la citoyenneté constitue l'un des piliers du socle commun de connaissances. Cet apprentissage doit faire l'objet d'évaluations. Le fait est que l'hétérogénéité des élèves est croissante et il faut former les enseignants à cela.

– Il faut effectivement développer la connaissance statistique ; à cet égard il faut toutefois reconnaître qu'il existe de nombreux indicateurs nouveaux.

– Si les choses n'évoluent pas assez vite dans le monde de l'enseignement, c'est aussi à cause de blocages syndicaux.

– Comment appliquer la formule « *Travailler plus pour gagner plus* » à l'enseignement primaire ? Il y a effectivement des revendications sur la prise en compte financière de certains temps comme ceux consacrés aux réunions avec les parents en CM2 et en sixième, aux « classes vertes »... Cependant il est heureux de constater que les enseignants se livrent avec cœur à leur métier et ne cherchent pas systématiquement une compensation pour tous les instants qu'ils y consacrent. Quant au conflit concernant les directeurs d'écoles, il est largement réglé, en particulier pour les écoles comportant plus de cinq classes et grâce à des mesures de mutualisation au niveau des communes.

– Au sujet de la suppression des heures de cours du samedi matin pour les consacrer aux élèves qui sont le plus en difficulté, et pour répondre à la remarque de Mme Marie-Hélène Amiable, il convient de souligner que rien ne permet d'affirmer que les cancre viendront profiter des heures libérées ! Il est surtout primordial que la prise en charge des difficultés scolaires intervienne au plus tôt, parfois même dès le cours préparatoire et donc que les enseignants puissent dégager des créneaux pour s'occuper des enfants en difficulté, en petits groupes, voire même individuellement. Si certaines modalités pratiques, notamment en matière de transports, devront bien sûr être revues, cette évolution vers une prise en charge personnalisée doit accompagner l'allègement du volume global d'heures enseignées.

– Il n'est pas souhaitable de scolariser les jeunes enfants dès l'âge de deux ans, même si la question suscite un vrai débat entre la Défenseure des enfants, les psychologues et les médecins. Il est heureux que certains résultats de scolarisation dès deux ans apparaissent probants, mais l'âge de trois ans paraît préférable en règle générale.

– En matière de santé scolaire, si le nombre de médecins n'est peut-être pas complètement satisfaisant, on assiste d'ores et déjà à un renforcement des effectifs, puisque 300 postes d'infirmières sont prévus par le projet de budget, afin de respecter l'engagement de doter d'ici 2010, chaque établissement public local d'enseignement d'au moins un poste d'infirmière. Par ailleurs, 40 créations de postes de médecins sont également intervenues à compter du 1^{er} septembre 2007, si bien que le taux moyen d'encadrement apparaît déjà bien meilleur.

– Chacun connaît le problème des effectifs pléthoriques dans les classes qui exige une discipline stricte et le Président de la République a rappelé à cet égard que les élèves doivent se lever à l'arrivée de l'enseignant, même si le problème est bien souvent de les faire rasseoir ensuite !

– M. Jean-Claude Mathis a raison de souligner l'acuité du problème des enseignants en surnombre disciplinaire, comme c'est le cas par exemple pour les professeurs de sport et d'allemand. Dans les établissements où des surnombres disciplinaires sont constatés, il est dramatique que leurs collègues n'acceptent pas de partager et que le travail en équipe ne soit pas plus facile à mettre en place.

– Il est surprenant que personne n'ait évoqué la question du nombre d'heures effectuées par les enseignants. Le passage de 21 heures à 18 heures des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) a pu apparaître comme une grande victoire syndicale, mais elle a réduit le temps de travail d'enseignants polyvalents, maîtrisant deux matières. Cette évolution, combinée à la disparition de la bivalence, a suscité de grosses difficultés en termes de gestion des ressources humaines. Il en résulte qu'aujourd'hui, on ne peut faire appel à des enseignants polyvalents au sein d'un même collège. Il faut alors faire venir de l'extérieur d'autres enseignants, qui dès lors font quelques heures par ci par là et qui finalement ne s'impliquent véritablement dans aucun établissement.

– Pour ce qui concerne les collèges « ambition réussite », beaucoup de choses ont déjà été faites dès 2007, puisque 52,7 millions d'euros ont été dégagés pour 1 000 enseignants supplémentaires et 33,4 millions d'euros pour 3 000 assistants pédagogiques pour le soutien scolaire, si bien qu'il est faux de dire que rien n'a été proposé pour l'accompagnement éducatif après les cours de 16 heures à 18 heures, sans compter que l'assouplissement de la carte scolaire évoqué par le ministre de l'éducation nationale permettra d'avancer sur ce sujet.

– Les 140 millions d’euros consacrés à cet accompagnement éducatif après les cours se répartissent entre 43 millions d’euros destinés à la rémunération d’environ 1,1 million d’heures supplémentaires effectives, 62 millions d’euros destinés au recrutement d’assistants d’éducation supplémentaires (1 000 assistants à compter du 1^{er} janvier 2008 et 5 000 lors de la prochaine rentrée) et 35 millions d’euros destinés à rémunérer les partenaires extérieurs, comme les associations sportives ou culturelles par exemple, en charge des études dirigées.

M. Patrick Roy s’est interrogé sur les conditions de rémunération du travail supplémentaire des enseignants du primaire qui accompagnent souvent les élèves le samedi, voire même le dimanche, au théâtre par exemple. Faut-il comprendre qu’ils doivent travailler plus sans gagner plus ?

Mme Martine Martinel a soulevé la question de l’évolution des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

M. Frédéric Reiss a répondu que la loi du 23 avril 2005 d’orientation et de programme pour l’avenir de l’école prévoit l’intégration progressive des IUFM dans les universités. Il est essentiel que les étudiants en IUFM maîtrisent les matières enseignées et agissent de façon éthique comme fonctionnaires de l’Education nationale. Un cursus de sept ans (trois ans de licence, deux ans de formation et un suivi de deux ans) est sans nul doute une nouveauté intéressante.

Puis la commission est passée à l’examen des amendements.

Article 33 : *Crédits du budget général*

La commission a examiné un amendement de M. Benoist Apparü visant d’une part à diminuer de 275 327 079 euros l’action n° 8 « Information et orientation » du programme « Enseignement scolaire public du second degré », ces crédits servant à rémunérer les COP et des directeurs de CIO, d’autre part à augmenter du même montant le programme « Vie de l’élève » qui comprend les crédits rémunérant les personnels techniciens, ouvriers et de service dont une partie est transférée chaque année, par la loi de finances, dans la fonction publique territoriale.

M. Benoist Apparü a indiqué que cet amendement a pour finalité de transférer aux régions la rémunération et la gestion des COP.

M. Frédéric Reiss a émis un avis défavorable dans la mesure où il formule dans son rapport d’autres propositions, comme le rattachement à la région des CIO et le rattachement des conseillers d’orientation aux établissements principaux.

La commission a *rejeté* l’amendement.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a donné un *avis favorable* à l’adoption des **crédits pour 2008 de la mission « Enseignement scolaire »**.

Informations relatives à la commission

La commission a désigné les membres d'une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

<i>Titulaires</i>	<i>Suppléants</i>
M. Pierre Méhaignerie (UMP)	Mme Marie-Anne Montchamp (UMP)
M. Yves Bur (UMP)	M. Dominique Tian (UMP)
M. Jean-Pierre Door (UMP)	M. Philippe Vitel (UMP)
M. Denis Jacquat (UMP)	M. Gérard Bapt (SRC)
M. Hervé Féron (SRC)	M. Pascal Terrasse (SRC)
M. Jean-Marie Le Guen (SRC)	Mme Martine Billard (GDR)
Mme Marisol Touraine (SRC)	M. Jean-Luc Prél (NC)