



RAPPORT

- La gratuité de l'enseignement – passé, présent, avenir

Bernard Toulemonde
Inspecteur général
de l'Éducation nationale
1^{er} trimestre 2002

La gratuité de l'enseignement

Passé, présent, avenir

~~~~~

Bernard Toulemonde, Inspecteur Général de l'Education nationale

~~~~~

Introduction

La gratuité de l'enseignement a été une patiente conquête, un idéal et un combat dans la construction de « l'Ecole de la République ». C'est dire si ce thème reste un symbole puissant, intimement associé à la démocratisation de l'enseignement. Comme tous les symboles, il suscite volontiers les passions : on discute, on se dispute en son nom, surtout dans une période où le recours au droit et au juge tient lieu de régulation des rapports sociaux ; on ne mesure pas toujours le chemin parcouru ni les formidables progrès qu'il a permis d'accomplir.

Une patiente conquête

Déjà sous l'Ancien Régime, il est parfois question de la gratuité de l'enseignement : il s'agit alors d'un acte de charité de la part de l'Eglise Catholique et de certaines congrégations. Les Frères des écoles chrétiennes, par exemple, s'interdisent de demander une contribution aux familles. Pourtant la règle générale est le paiement de la scolarité, et même des examens –qui donneront lieu à tant d'abus que les Universités y perdront tout crédit.

Le principe de gratuité fait une éphémère apparition à la Révolution. Sur proposition de Talleyrand, la première Constitution française, celle de 1791, exprime un objectif de gratuité : « Il sera créé et organisé une Instruction Publique, commune à tous les citoyens, *gratuite* à l'égard des parties d'enseignement indispensables à tous les hommes » (Titre I). Les révolutionnaires n'eurent pas le temps de mettre ce bel objectif en pratique, en dépit des vœux de Condorcet, et les nombreuses Constitutions ultérieures n'ont plus évoqué cette question, jusqu'en 1946.

Le système mis en place à la fin du 18^{ème} siècle et au début du 19^{ème} repose largement sur les contributions des familles. Dans l'enseignement primaire, ce sont les familles qui pourvoient, en nature et/ou en espèces, à la subsistance de l'instituteur et au fonctionnement de la « maison d'école », comme on l'appelait à l'époque. Cette forme de rémunération portait le nom de « rétribution scolaire ». Les maîtres se trouvaient donc souvent dans une situation misérable et dans un état de dépendance étroite. La loi Guizot, en 1833, marque une première étape dans l'amélioration de la situation : elle oblige les communes à prendre en charge la maison d'école et le logement de l'instituteur ; à la rétribution scolaire, elle ajoute un traitement fixe, versé par la commune ; ce traitement fixe (200 F par an en 1833) va peu à peu être relevé (600 F en 1850 avec la loi Falloux ; 700 F en 1862) ; puis la rétribution scolaire, au lieu d'être versée directement par la famille, va être recouvrée par le percepteur –ce qui est effectif à partir du milieu du siècle : elle prend alors le caractère d'un impôt.

Parallèlement, une part des élèves, issus des familles indigentes, est exonérée de rétribution scolaire : un quart en l'an IV, un tiers en 1837, puis 40 % sous la Seconde République ; après 1870, on peut considérer que plus de la moitié des élèves bénéficient de la gratuité. Quant à l'enseignement secondaire, il coûte cher et représente une « aventure financière » pour la majeure partie de la population ; il est donc réservé à une élite ⁽¹⁾.

Les progrès de la *gratuité partielle* encouragent un mouvement d'opinion en faveur de la *gratuité générale* de l'enseignement primaire. Ce mouvement est porté notamment par la Ligue de l'Enseignement, créée en 1866 autour de Jean Macé ⁽²⁾ ; il trouve un écho favorable auprès de Victor Duruy, Ministre de l'Instruction publique, partisan de la gratuité autant par principe démocratique que dans le souci de développer l'instruction. Celui-ci fait voter une loi qui autorise les municipalités à lever une imposition spéciale (quatre « centimes extraordinaires ») pour instituer la gratuité générale dans les écoles (Loi du 10 avril 1867). C'est dire si le terrain, comme d'ailleurs pour l'obligation scolaire, est largement préparé dans l'enseignement primaire pour une consécration législative ⁽³⁾.

En revanche, dans l'enseignement secondaire, la progression de la gratuité se heurtera longtemps à une forte résistance. Des frais de scolarité, de montant variable selon les établissements, sont perçus ⁽⁴⁾ ; il faut attendre les années 1930 pour imposer la gratuité, mais le barrage des rétributions scolaires ayant sauté, un examen d'entrée en 6^{me} est créé dès 1933... Quant au Gouvernement de Vichy, il s'empresse de supprimer la gratuité des classes de second cycle des lycées en 1941 ! Dans ce secteur, le principe de gratuité n'est solidement installé que depuis la Libération.

Un symbole de l'Ecole de la République

Lorsque les républicains investissent les institutions de la III^e République, ils posent sans délai les piliers de l'Ecole. Le premier de ces piliers est constitué par la gratuité de l'enseignement ; il est scellé par la loi du 16 juin 1881, qui supprime la « rétribution scolaire ». Les deux autres piliers sont fondés un an plus tard, le 28 mars 1882 : l'obligation scolaire et la laïcité. L'Ecole est érigée ainsi en service public, avant même que la notion ne soit découverte et ne fasse l'objet d'une définition au début du XX^e siècle. D'ailleurs la suppression de la rétribution scolaire entraîne logiquement le paiement des instituteurs par l'Etat (loi du 19 juillet 1889), transformant ceux-ci en fonctionnaires d'Etat.

Les circonstances historiques, bien connues, de la naissance de l'école publique – un furieux combat des républicains contre les monarchistes, des laïques contre l'Eglise catholique – confèrent à ces principes le caractère de symboles très forts, de « principes » attachés au patrimoine historique de notre Ecole. Ainsi, la gratuité de l'enseignement reste, tout au long du XX^e siècle, et en particulier à partir des années 1960, invoquée dans le cadre de la « démocratisation de l'enseignement » ; elle est considérée comme l'un des facteurs d'accès des enfants et des jeunes à l'éducation, un des éléments propres à assurer l'égalité des chances, une des composantes du « droit à l'éducation ». Elle est donc un moteur de progrès et constitue, pour le pays, un enjeu social et politique.

⁽¹⁾ Sur tous ces points, voir : A. Prost : « L'enseignement en France, 1800-1867 », A. Colin-1968.

⁽²⁾ P. Tournemire : « La Ligue de l'Enseignement », Milan, 2000

⁽³⁾ Ch. Nique et Cl. Lelièvre : « La République n'éduquera plus. La fin du mythe Ferry », Plon 1998.

⁽⁴⁾ L. Béquet : Répertoire du droit administratif, 1882-1911, V^o Instruction Publique, T.19.

Le symbole n'a-t-il pas parfois tendance à excéder la réalité ? N'y a-t-il pas un décalage entre les croyances et les pratiques, entre le « principe » tel qu'il est perçu et le droit positif ? Ces questions sont à l'ordre du jour et il est vrai que des tensions apparaissent entre des parents d'élèves et des établissements scolaires –dont le Médiateur de l'Education nationale ⁽⁵⁾, la presse ⁽⁶⁾, les Fédérations de parents d'élèves ⁽⁷⁾ et les Chefs d'établissement ⁽⁸⁾ se font l'écho- ; ces tensions débouchent sur le terrain juridique et on assiste à une multiplication des recours devant les Tribunaux. La question de la portée juridique du principe de gratuité doit donc être examinée de près.

Un enjeu financier considérable

En tout état de cause, le service public d'enseignement a un coût : qui va le supporter ? Les bénéficiaires directs, les familles, ou la collectivité publique au travers de l'Etat, des collectivités territoriales, ou encore les entreprises, bénéficiaires indirects ? Il est clair que la gratuité de l'enseignement –qui signifie que les usagers n'en paient pas le prix- a un coût pour les autres financeurs, la collectivité.

A cet égard, les statistiques relatives aux dépenses d'éducation permettent de calculer le montant de toutes les dépenses d'éducation (« dépense intérieure d'éducation ») (activités d'enseignement scolaire et extrascolaire de tous niveaux, organisation du système éducatif, aides à la fréquentation scolaire, fournitures scolaires) ⁽⁹⁾. Celles-ci s'élèvent en 1999 à 625 milliards de francs, soit une dépense moyenne de 38 700 F par élève ou étudiant (25 500 en maternelle, 26 200 en élémentaire, 43 000 en collège, 54 300 en second cycle général et technologique, 56 400 en second cycle professionnel, 65 600 en STS, 78 300 en CPGE, 41 200 en université, 77 800 en Ecole universitaire d'ingénieurs, 55 900 en IUT). Les chiffres sont impressionnants !

La répartition de la dépense intérieure d'éducation montre que le principal financeur reste l'Etat (64,5 % de la dépense), dont la part tend, avec la décentralisation, à décroître, parallèlement à une croissance de la part des collectivités territoriales (20,9 %). En 1999, les « ménages » supportent 6,7 % de la dépense (soit 41 604 MF) : or, il est intéressant de noter que la part relative des ménages diminue de façon significative, passant de 10,7 % en 1975 à 6,7 % en 1999. La gratuité de l'enseignement a donc, pour les familles, encore fait des progrès ces dernières années, même s'il est probable que le creusement des inégalités a pu rendre la charge résiduelle plus difficile à supporter à certaines d'entre elles. ⁽¹⁰⁾

De ce point de vue, que se passe-t-il à l'étranger ? Les familles sont-elles plus ou moins mises à contribution ? Malheureusement, les comparaisons internationales actuelles ne permettent pas de le mesurer avec suffisamment de précision, tant les méthodes de calcul sont divergentes. Dommage !

⁽⁵⁾ Rapport 1999, La Documentation Française 2000, p. 57.

⁽⁶⁾ Le Monde de l'Education : « Le vrai prix de l'école », Nov. 2000.

⁽⁷⁾ La FCPE (Fédération des Conseils de parents d'élèves de l'Enseignement public) et la PEEP (Fédération des parents d'élèves de l'Enseignement public) ont, toutes les deux, engagé des réflexions, procédé à des sondages ou études, publié des communiqués.

⁽⁸⁾ Le SNPDEN (Syndicat des Personnels de Direction de l'Education nationale) a consacré un dossier à la gratuité dans son bulletin « Direction », n° 79, juin 2000.

⁽⁹⁾ Voir : « l'Etat de l'Ecole », n° 10, oct. 2000, p. 10 et 11. « Repères et références statistiques », éd. 2000, p. 250 et suiv. – Note d'Information, DPD n° 00-38, oct. 2000. cf. Annexes.

⁽¹⁰⁾ « Exclusion et pauvreté en milieu scolaire » (Rapporteur R. Chapuis), Inspection Générale de l'Education nationale 1995, publié en 1997 CNDP-Hachette.

Quoi qu'il en soit, après ces aperçus historiques et économiques, il convient de cerner plus précisément les aspects juridiques de la gratuité, les problèmes posés, les perspectives éventuelles.

I- Le principe de gratuité de l'enseignement

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture. L'organisation de l'enseignement public *gratuit* et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

C'est en ces termes que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (alinéa 13) consacre un principe forgé au début de la III^e République et renforcé au fil des temps. Sa valeur juridique et son étendue n'ont pas le caractère général et absolu que l'on a tendance à lui prêter. A cet égard, l'emploi du terme de « principe » est trompeur.

1. Un principe construit progressivement

Le principe de la gratuité de l'enseignement est posé par la loi du 16 juin 1881, en ces termes : « *Il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques, ni dans les salles d'asile publiques* ». La gratuité ne s'impose alors qu'aux écoles, en tant qu'ordre d'enseignement comportant différents niveaux de scolarité (classes maternelles et enfantines, classes élémentaires, et classes primaires supérieures) ⁽¹¹⁾, à l'exclusion de l'ordre d'enseignement des lycées –qui, à l'époque, couvrait l'ensemble de la scolarité, des classes primaires (« les petits lycées ») aux classes secondaires et préparatoires à l'enseignement supérieur : celles-ci restent soumises au paiement de droits d'inscription.

C'est au début des années 1930 que la gratuité s'étend effectivement aux lycées ⁽¹²⁾ : les « rétributions scolaires de l'externat simple » y sont progressivement supprimées, d'abord dans les classes secondaires par des lois de finances successives (classes de 6^{ème} en 1930, de 5^{ème} en 1931, de 4^{ème} en 1932, de l'ensemble des classes de 3^{ème}, 2^{ème} et 1^{ère}, mathématiques et philosophie en 1933) ⁽¹³⁾. La gratuité gagne ensuite les classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur (ordonnance du 8 janvier 1945 qui, en même temps, rétablit la gratuité de classes du second cycle, supprimée par le Gouvernement de Vichy), enfin les classes primaires (ordonnance du 3 mars 1945 qui exclut en principe ces classes des lycées et, en tout cas, les soumet aux règles de fonctionnement de l'enseignement primaire).

Cette série de textes sur la gratuité de l'enseignement scolaire est confirmée par la loi Haby du 11 juillet 1975 : celle-ci réaffirme, dans son article 1^{er}, « *la gratuité de l'enseignement durant la période de scolarité obligatoire* ». Elle figure aujourd'hui aux articles L132-1 et L132-2 du récent Code de l'Education : ces deux articles reprennent, en les harmonisant et en modernisant leur vocabulaire (le terme d'« écoles maternelles » est substitué à celui de « salles d'asile », par exemple), les dispositions de fond des textes législatifs cités ci-dessus.

⁽¹¹⁾La gratuité s'applique aux écoles primaires supérieures, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 7 janvier 1932 DELBOS, Recueil p.15.

⁽¹²⁾Le premier pas fut effectué, sous l'impulsion d'Edouard Herriot, en 1928, en faveur des élèves des établissements secondaires qui possédaient une école primaire supérieure ou un école technique annexée.

⁽¹³⁾Lois de Finances des 16 avril 1930, 31 mars 1931, 31 mars 1932, 31 mai 1933.

- **article L132-1** : « *L'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles et les classes enfantines et pendant la période d'obligation scolaire définie à l'article L131-1 [de 6 à 16 ans] est gratuit* ».
- **article L132-2** : « *L'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré* ».

2. Un principe qui n'est ni général ni absolu

Le principe de gratuité de l'enseignement a-t-il une valeur de disposition constitutionnelle, s'imposant alors de façon générale et absolue à toutes les normes juridiques, ou a-t-il une simple valeur législative, autorisant des exceptions ? La réponse à cette question demeure incertaine ; elle fait appel à plusieurs éléments.

- Tout d'abord, en droit commun, *le principe de gratuité n'est pas un principe général régissant le fonctionnement des services publics*. Toutes les activités de service public, quelles qu'elles soient, sont soumises à quelques grands principes (principe de continuité, principe d'égalité avec ses corollaires de neutralité et de laïcité, principe d'adaptation) que d'éminents juristes ont théorisés⁽¹⁴⁾, que notre droit public consacre dans ses textes les plus éminents, que les juges sanctionnent⁽¹⁵⁾. La gratuité ne figure pas au nombre de ces principes : au contraire, le coût des prestations fournies par le service public fait très souvent l'objet d'une répercussion, en tout ou en partie, sur les usagers ; ceci est évident pour les services publics à caractère industriel et commercial, mais est fréquent également dans le cadre des services publics à caractère administratif : dans le secteur éducatif et culturel, on peut citer les crèches, les cantines scolaires, les centres de loisirs, les bibliothèques, les musées, etc... et même certaines écoles publiques telles que les écoles de musique ou d'art.

Dans ce contexte, la gratuité de l'enseignement constitue un mode de gestion qui est une heureuse spécificité du service public d'éducation.

- Ensuite, jamais le Conseil Constitutionnel ni le Conseil d'Etat ne se sont prononcés sur la valeur juridique des dispositions du Préambule de 1946 relatives à la gratuité de l'enseignement⁽¹⁶⁾ alors qu'ils puisent dans d'autres dispositions de ce Préambule nombre de principes à valeur constitutionnelle. Le doute est donc permis.
- Il est d'autant plus permis de nourrir un doute que le principe de gratuité n'est pas applicable, dans plusieurs secteurs du service public d'enseignement, avec l'assentiment du Conseil d'Etat.

⁽¹⁴⁾Les fameuses « lois de Rolland » : L. Rolland : Précis de droit administratif, 8^{ème} édition Dalloz 1943

⁽¹⁵⁾Voir : R. Chapus : Droit Administratif général, T.I., Montchrestien 14^{ème} édition, 2000, p. 592 et suiv. : « les lois du Service public ». J. Chevallier : « Le Service public », Que sais-je n° 2359.

⁽¹⁶⁾Le Conseil Constitutionnel a examiné la constitutionnalité de la loi du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur, dans sa décision du 20 janvier 1984. Il aurait pu soulever d'office la question de la conformité de l'article 41 –qui prévoit le versement de droits d'inscription par les étudiants- avec le Préambule de 1946, mais il s'en est gardé.

Tel est le cas du *secteur de l'enseignement supérieur universitaire* : des droits d'inscription, voire des rémunérations de service, y sont perçus tout à fait légalement (article 41 de la loi du 26 janvier 1984) ⁽¹⁷⁾. Déjà saisi de la question de la conformité de ces droits avec le Préambule de 1946, le Conseil d'Etat avait préféré ne pas statuer sur ce terrain ⁽¹⁸⁾ pour considérer ces droits comme légaux sur le fondement de la loi de Finances de 1951 qui les a institués.

Tel est aussi le cas du *secteur des établissements scolaires français à l'étranger* : des droits d'écolage y sont perçus en toute légalité. ⁽¹⁹⁾. Dans ce cas, comme dans le précédent, le Conseil d'Etat refuse de se situer sur le terrain de la conformité de la loi de 1951 avec le Préambule, conformément à sa jurisprudence traditionnelle qui lui interdit d'examiner la constitutionnalité des lois. Mais, en outre, il considère que ces droits d'écolage ne portent pas atteinte au principe d'égalité des usagers du service public : « Les usagers des établissements d'enseignement français à l'étranger ne se trouvent pas dans la même situation vis à vis du service public que les usagers des établissements d'enseignement situés en France » ; « dès lors, en leur imposant une rémunération pour des services rendus gratuitement sur le territoire national » , le décret attaqué (le décret d'application de la loi de 1951) « n'a pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques » ⁽²⁰⁾. Ainsi une différence objective de situation peut justifier un traitement différent au regard du principe de gratuité.

Force est donc de constater que l'ancrage constitutionnel du principe de gratuité de l'enseignement n'est pas solidement assuré. Celui-ci relève plutôt de l'ordre des objectifs politiques que du droit constitutionnel positif : il figure d'ailleurs au sein des « principes politiques, économiques et sociaux », « particulièrement nécessaires à notre temps », proclamés par le Préambule de 1946 ; il constitue un « devoir » de l'Etat, plus qu'un « droit » des citoyens. En revanche, la gratuité doit être rangée, au moins, parmi les « principes fondamentaux de l'enseignement » ⁽²¹⁾ relevant de la compétence du législateur (Article 34 de la Constitution). Il appartient donc à la loi de fixer – outre les exceptions que nous venons d'énoncer et qui ne feront pas l'objet d'un examen dans le cadre de ce rapport- l'étendue et les modalités de la gratuité de l'enseignement.

3. Un principe en évolution, aux contours imprécis

Les contours de la gratuité de l'enseignement se révèlent imprécis : cette imprécision trouve sa source dans l'analyse du contenu de la notion de gratuité, en profonde évolution.

⁽¹⁷⁾Voir l'article très documenté de J.L. Lajoie et J.P. Tomasi : « Droits d'inscription et redevances universitaires », L'actualité Juridique – Droit Administratif 1988 p.499.

⁽¹⁸⁾C.E. Assemblée, 28 janvier 1972, Conseil Transitoire de la Faculté des lettres et sciences humaines de Paris, L'Actualité Juridique – Droit Administratif 1972 p. 109, et chronique de jurisprudence p. 90 ; note J. Chevallier, Jurisclasseur périodique 1973 II n° 17296.

Mme Questiaux, Commissaire du Gouvernement, suggérait de considérer que le caractère modique de ces droits les rendait compatibles avec le Préambule de 1946.

⁽¹⁹⁾Conseil d'Etat, section, 9 avril 1976, Conseil des parents d'élèves des écoles publiques de la mission culturelle française au Maroc, Revue du droit public 1977 p. 239 ; Dalloz 1977 p. 240 note P. Schlutz.

⁽²⁰⁾Au premier rang des principes généraux du droit dont le Conseil d'Etat impose le respect au pouvoir réglementaire figure le principe d'égalité devant le service public et les charges publiques : CE 1951 Société des Concerts du Conservatoire et 1923 Couitéas, « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative », 12^{ème} éd., Dalloz 1999 p. 453 et 254.

⁽²¹⁾J.M. Lavieille : « Les principes fondamentaux de l'enseignement dans le droit positif français », l'Actualité Juridique – droit administratif 1978 p. 188.

Primitivement, avec la suppression de la « rétribution scolaire », la gratuité de l'enseignement a une signification claire et précise : elle signifie que la *prestation de service, en l'occurrence l'enseignement dispensé par les maîtres, ne fait l'objet d'aucune contrepartie financière de la part des usagers du service public* ; en somme, le coût de revient de la prestation (personnels et matériels) est entièrement pris en charge par la collectivité, non par les bénéficiaires directs. Ainsi, sous quelque dénomination que ce soit, des « rétributions », des « redevances », des « droits d'inscription » ne peuvent être perçus par les établissements scolaires pour les enseignements dispensés aux élèves dans le cadre des horaires et programmes fixés par le Ministère de l'Education nationale. La règle est là *absolue* ⁽²²⁾. Les textes initiaux distinguent parfaitement la gratuité –qui porte sur la prestation de service– de l'aide apportée aux familles pour faciliter le travail scolaire et l'accès à l'éducation, qui relève de l'aide sociale. Ainsi, parallèlement à l'instauration de la gratuité des écoles primaires, un décret du 29 janvier 1890, dont l'article 8 est toujours en vigueur, prévoit que « les ressources provenant de la Caisse des Ecoles et de la subvention de l'Etat... seront affectées en premier lieu à la fourniture gratuite des livres aux élèves indigents ».

Mais peu à peu un amalgame va se produire et la conception de la gratuité va s'obscurcir. *Il ne s'agit plus seulement de dispenser gratuitement la prestation d'enseignement, mais de fournir aux élèves certains instruments de travail, d'aider les familles à supporter le coût de dépenses liées à la scolarité de leurs enfants, voire de compenser le « manque à gagner » que représente la scolarisation des enfants.* Les bourses illustrent cette évolution, et dans nombre d'esprits, soucieux de la démocratisation de l'enseignement, la « gratuité » recouvre un large spectre d'aides sociales. La loi Haby de 1975 est tout à fait représentative de cette évolution des esprits : « Pour favoriser l'égalité des chances, indique l'article 1^{er}, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire. *Ces dispositions assurent la gratuité de l'enseignement* durant la période de scolarité obligatoire ». Et comme on le sait, « ces dispositions » vont alors se traduire par la mise en place de la gratuité des manuels scolaires des collèges. L'ambiguïté est donc installée, même si le décret du 25 février 1985 fixant la liste des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat rattache la gratuité des manuels de collège à « l'aide apportée aux familles » (Art. 2).

En s'élargissant, la notion de gratuité de l'enseignement perd de sa simplicité et de sa force pour déborder sur le terrain beaucoup moins circonscrit et plus mouvant de l'aide aux élèves et à leurs familles. D'une conception étroite, mais absolue, on tend à passer à une conception large, mais relative du principe de gratuité. D'où des discussions et des sujets de controverses –que nous allons examiner ci-après, après nous être interrogés sur la situation hors de nos frontières nationales.

4. Un principe qui se répand en Europe

La France a ouvert le chemin à la fin du siècle dernier. Elle a maintenant été rattrapée, voire dépassée par nos voisins de l'Union Européenne.

Dans tous les pays de l'Union ⁽²³⁾, l'enseignement obligatoire est *gratuit* dans les écoles publiques et gratuit ou quasiment gratuit dans les établissements subventionnés par des fonds publics.

⁽²²⁾Comme le souligne le Conseil d'Etat dans l'arrêt DELBOS, déjà cité.

⁽²³⁾Source : Eurybase.

Dans un certain nombre de pays, cette gratuité s'étend à tout l'enseignement secondaire, au-delà de l'obligation scolaire : c'est le cas en **Allemagne**, en **Autriche**, au **Danemark**, en **Irlande** et en **Italie**.

La gratuité des *livres* et des *matériels pédagogiques* se limite soit au primaire (**Belgique**, **Italie**, **Pays-Bas**), soit à la scolarité obligatoire (**Autriche**, **Suède**), et peut ne concerner que les élèves de familles défavorisées (**Irlande**, **Italie** dans le secondaire, **Portugal**).

Certains pays sont plus généreux : dans de nombreux **länder allemands**, au **Danemark** ou en **Grèce**, les livres et matériels pédagogiques sont fournis sous forme de prêts tout au long de la scolarité primaire et secondaire. Dans certains *länder* l'école donne même les fournitures courantes (cahiers d'exercice, crayons, stylos).

Cependant, le pays qui a la conception la plus extensive de la gratuité s'avère être la **Suède**, puisque dans ce pays, de la maternelle à la fin de l'enseignement obligatoire, la gratuité s'étend non seulement aux livres et aux outils pédagogiques mais aux « autres aides requises pour une éducation moderne ».

En tout état de cause, une harmonisation est en cours. En effet, nous assistons à la naissance, au niveau de l'Europe des Quinze, d'un principe européen de gratuité. La Charte des droits fondamentaux de l'Union, dont le projet a été approuvé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement le 14 octobre dernier, est officiellement proclamée au Sommet de Nice, en décembre 2000. Cette Charte, après avoir affirmé le droit à l'éducation, poursuit (art. 14-2) : « *Ce dernier comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire* ». Notre pays remplit déjà –et au-delà– cette obligation.

Ajoutons, au-delà de l'Europe, que la Convention relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 26 janvier 1990, prévoit la gratuité de l'enseignement primaire et encourage celle du secondaire : « Les Etats-parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et *gratuit* pour tous ;
- b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant et prennent des mesures appropriées, telles que *l'instauration de la gratuité de l'enseignement* et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; »

II-. Le champ d'application de la gratuité de l'enseignement

Des incertitudes pèsent sur l'étendue de la gratuité de l'enseignement quant à la nature des établissements concernés d'une part, quant à la nature des prestations d'enseignement offertes gratuitement d'autre part.

1. ***la nature des établissements concernés*** : les textes laissent planer une certaine ambiguïté en ce qu'ils semblent ne concerner que la période de la scolarité obligatoire. Tel était déjà le cas en 1881 ; tel est surtout le cas de la loi de 1975. En réalité, la gratuité ne se limite pas à la scolarité obligatoire, mais relève d'un critère organique –école, collège, lycée publics–, même si la scolarité s'y déroule *avant* ou *après* l'obligation scolaire :

- *avant l'obligation scolaire* : les classes maternelles et enfantines, antérieures à l'âge de 6 ans, sont incontestablement couvertes par la gratuité : le juge administratif en a décidé ainsi à plusieurs reprises (Conseil d'Etat 10 janvier 1986 – Commune de Quingey, Recueil Lebon p.3 – 11 décembre 1987 Ville de Besançon c/Labbez, Recueil Lebon, Tables p. 757), même lorsque les enfants ne sont pas domiciliés dans la commune.
- *après l'obligation scolaire* : les lois successives des années 1930 portent sur la gratuité dans les lycées, premier cycle (dispensé ultérieurement dans les collèges) et second cycle. L'ordonnance de 1945 étend la gratuité aux CPGE fonctionnant dans les lycées –ce qui, compte tenu du public de ces classes et de leur coût de revient pour la Nation, institue une situation curieuse au regard des étudiants des universités contraints de verser des droits d'inscription. Quant aux élèves des BTS –à propos desquels les textes sont silencieux-, ils bénéficient de la gratuité parce que, comme toutes les autres formations qui s'y trouvent, c'est le lycée qui dispense gratuitement ses enseignements, du moins dans le cadre de la formation initiale des jeunes.

2. la nature des prestations d'enseignement offertes gratuitement

La gratuité porte sur l'ensemble des enseignements obligatoires et optionnels dispensés dans le cadre des programmes et horaires officiels, fixés réglementairement. En revanche, elle ne porte pas sur des activités supplémentaires, hors programmes, facultatives, offertes à l'initiative de l'établissement.

En somme, la gratuité porte sur ce que l'on appelle « *l'externat simple* ». Cette notion se distingue de « *l'externat surveillé* » : les études surveillées organisées en dehors des horaires scolaires (cas encore fréquent dans l'enseignement primaire) ⁽²⁴⁾, peuvent faire l'objet d'une cotisation financière demandée aux parents (certaines municipalités prennent en charge le coût de ces études) ; a fortiori, elle est différente de la demi-pension et de la pension, qui impliquent un paiement par les familles.

La notion d'externat simple est d'ailleurs reprise dans les textes relatifs aux établissements d'enseignement privés : « *Le régime de l'externat simple pour les classes placées sous le régime de l'association est la gratuité* ». (Art. 15 du Décret n° 60-745 du 28 juillet 1960 relatif aux conditions financières de fonctionnement [personnel et matériel] des classes sous contrat d'association). Du fait de la prise en charge des dépenses de personnels et de fonctionnement par les collectivités publiques, les classes sous contrat d'association relèvent du principe de gratuité ; toutefois, une « contribution » peut être demandée aux familles pour couvrir deux types de dépenses : celles liées à l'enseignement religieux ; celles résultant des équipements (sportifs, scientifiques...) et des bâtiments, qui ne sont pas prises en charge par les collectivités publiques. En outre, des redevances peuvent être perçues pour les études surveillées, la demi-pension et la pension. La pratique semble assez différente des règles ainsi fixées, encore que les situations soient extrêmement variables. A cet égard, les représentants des établissements privés font remarquer que les établissements supportent des charges qu'ils sont contraints de répercuter sur les familles : soit que le « forfait d'externat » versé par les collectivités publiques ne corresponde pas réellement au coût d'un élève externe de l'enseignement public (critique adressée surtout aux collectivités territoriales, la part « Etat » du forfait faisant l'objet d'une actualisation concertée depuis une dizaine d'années) ; soit surtout que la jurisprudence de la Cour de Cassation impute aux établissements des dépenses

⁽²⁴⁾Dans les collèges, les études surveillées (dirigées ou encadrées) sont intégrées à l'horaire normal des élèves depuis plusieurs années. Elles sont donc gratuites.

de personnels (indemnité de départ en retraite, prévoyance...) qui ne peuvent être financées par l'Etat ⁽²⁵⁾.

A propos des enseignements couverts par la gratuité, on peut poser la question suivante : ces enseignements correspondent-ils à la norme « standard », fixée par les textes réglementaires, ou peuvent-ils recouvrir des normes particulières, fixées également par des textes réglementaires (et non à la seule initiative de l'établissement) : classes à horaires aménagés des écoles, collèges et lycées (par exemple pour l'enseignement musical) ? En somme, peut-on traiter différemment des élèves en situation différente (cf. ci-dessus : les établissements français à l'étranger) ? Un jugement du Tribunal Administratif de Versailles considère que les classes musicales doivent, comme les autres, bénéficier de la gratuité non seulement pour la partie des enseignements dispensés dans l'école de rattachement, mais aussi pour les cours suivis au Conservatoire (T.A. Versailles 17 décembre 1999, Mme Couulloch-Katz et autres) ⁽²⁶⁾.

On peut également s'interroger sur la situation des lycées internationaux (Saint-Germain-en-Laye, etc...) : ceux-ci accueillent des élèves français et étrangers et préparent au baccalauréat international (« option internationale du bac ») dans des conditions atypiques : imbrication du lycée public avec d'autres structures publiques et privées (Etats étrangers, Associations) ; enseignements très supérieurs en quantité et en qualité aux normes habituelles ; sélection des élèves, etc... Des contributions, qui peuvent être élevées, sont demandées aux parents, notamment pour rémunérer les professeurs étrangers et financer des dépenses de fonctionnement ⁽²⁷⁾. Mais le droit commun est-il adapté à ces situations extraordinaires ?

III-. Aux frontières de la gratuité : les questions en discussion

De-ci de-là, on assiste à quelques conflits frontaliers... Il ne s'agit pas de grossir ces foyers de différends, somme toute assez limités en nombre et en volume, mais d'essayer de fixer les « règles du jeu », afin d'aplanir des difficultés qui parfois empoisonnent les relations des parents ou d'une partie d'entre eux avec les établissements scolaires, voire alimentent un contentieux devant des tribunaux déjà trop encombrés !

1. Les « contributions » demandées aux parents lors des inscriptions

En principe à l'occasion de l'inscription de leurs enfants, aucune contribution *obligatoire* ne devrait être réclamée aux familles : et pourtant, il en subsiste parfois... Quant aux contributions *facultatives*, elles devraient normalement être clairement laissées à l'appréciation des parents – ce qui n'est pas toujours le cas.

a) les contributions obligatoires : en voie de disparition.

Des établissements scolaires, à vrai dire surtout dans l'enseignement secondaire, prélèvent encore des frais d'inscription, sous des dénominations diverses, destinées à couvrir des dépenses de fonctionnement courant.

⁽²⁵⁾Voir : B. Toulemonde : « Le statut des maîtres contractuels des établissements d'enseignement privés : une privatisation jurisprudentielle ? » L'Actualité Juridique – Droit Administratif, 1995 p . 427.

⁽²⁶⁾Voir aussi le rapport du Médiateur de l'Education nationale, déjà cité, p. 57.

⁽²⁷⁾« Le lycée international de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines) », Rapport IGAENR, juillet 1999 (Rapporteur : Mme Choissard).

Ces pratiques ne sont conformes ni au droit, ni à la déontologie du service public. Elles trouvent, pour certaines d'entre elles, leur source dans des habitudes contractées au moment où les établissements secondaires relevaient de l'Etat, toujours impécunieux ; elles n'ont plus aucune raison d'être alors que, avec la mise en place de la décentralisation à partir de 1986, les régions et les départements font, pour les établissements scolaires, conformément aux objectifs des lois de 1983-1985, plus, mieux et plus vite que l'Etat, « à la satisfaction générale »⁽²⁸⁾.

Les survivances sont de deux ordres :

- 1- *les photocopies* : sous prétexte d'une utilisation intensive de la reprographie dans le cadre des enseignements –sur laquelle on peut d'ailleurs s'interroger du point de vue pédagogique- ou pour l'accomplissement de tâches administratives (confection des bulletins scolaires), certains établissements répercutent une partie du coût correspondant sur les familles.

Cette pratique n'a aucun fondement juridique : au contraire, elle est dénoncée par les chambres régionales des comptes, censurée par les Tribunaux Administratifs⁽²⁹⁾, et proscrite par plusieurs circulaires (des 10 août 1988 et 20 mai 1992, et plus précisément encore : circulaire du 10 septembre 1992). On s'étonne qu'elle puisse perdurer çà et là.

Il est vrai que depuis le 1^{er} janvier 2000 les lycées et collèges versent des droits de reproduction des œuvres protégées, utilisées à des fins pédagogiques, au Centre français d'exploitation du droit de copie⁽³⁰⁾. Le montant de ces droits est intégralement compensé par l'Etat. Certains arguent que le nombre de photocopies d'œuvres protégées par élève est insuffisant (180 par an en 2000 et 2001), mais cet argument, à le supposer fondé, est sans influence sur la question de la facturation des photocopies aux élèves et à leurs familles. De même, dans le 1^{er} degré, où aucun accord sur le versement de droits de reproduction n'a pu être trouvé jusqu'à présent, il n'y a pas plus de raison de demander une contribution de reprographie aux parents.

- ➔ Il convient de rappeler l'existence des directives et de charger les corps d'inspection de veiller à leur application. En outre, les équipes pédagogiques doivent s'interroger, dans le premier comme dans le second degré, sur l'utilisation pédagogique de la photocopie, comme sur celle des manuels scolaires (cf. ci-après).

- 2- *Les carnets de correspondance et les frais d'affranchissement*

Dans le second degré, une « coutume » voulait que les familles supportent le coût de l'information qui leur est adressée : carnet de « correspondance » ou de « liaison » (qui comporte des informations sur l'établissement, notamment le règlement intérieur, et permet de porter à la connaissance des parents, au jour le jour, des informations, consignes, etc...) ; frais d'affranchissement de l'envoi des

⁽²⁸⁾« Refonder l'action publique locale », Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre par Pierre Mauroy, Président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation (cf. p. 49). Un rapport du Sénat évoque « les remarquables efforts des collectivités locales » (« Pour une République territoriale », de J.P. Delevoeye et M. Mercier, n° 447, 1999-2000, p. 409).

⁽²⁹⁾Tribunal Administratif de Paris, 28 déc. 1994, M. Tahej.

⁽³⁰⁾Circulaire du 3 déc. 1999, BOEN n° 44 du 9 Déc. 1999, p. 2269.

bulletins trimestriels, des avis d'absence des élèves, etc... qui se traduisent par la fourniture d'enveloppes timbrées ou par une cotisation. L'ensemble était couramment facturé de 50 à 100 F.

Cette coutume n'a là aussi aucun fondement légal, mais elle faisait l'objet d'une tolérance (cf. circulaires des 10 août 1988, 30 mai 1990 et 10 septembre 1992) jusqu'à ce que des familles s'interrogent sur son bien-fondé.

L'analyse juridique a alors montré que l'on était en présence d'une « bizarrerie administrative », pour les raisons suivantes :

- ces dépenses constituent des dépenses de fonctionnement à la charge de l'établissement scolaire et non des familles – ce que les Tribunaux Administratifs confirment (T.A. Bordeaux 29 juin 1999, M. Solana).
- Ces dépenses de fonctionnement relèvent de la catégorie des dépenses de fonctionnement général (et non des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat), couvertes par la subvention de la collectivité territoriale de rattachement.

Cette analyse résulte des textes législatifs relatifs à la participation des collectivités territoriales aux dépenses de fonctionnement des lycées et des collèges (Art. 14 II et III de la loi du 22 juillet 1983, repris aux articles L.213-1 et 214-6 du Code de l'Education) : la région ou le département « assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et *le fonctionnement*, à l'exception d'une part, des *dépenses pédagogiques* à la charge de l'Etat dont la liste est arrêtée par décret et, d'autre part, des *dépenses de personnel...* »

D'ailleurs, un certain nombre de collèges et lycées s'abstenaient déjà d'exiger toute contribution des familles ; parfois même, la collectivité territoriale fournissait elle-même le carnet de correspondance.

En conséquence, il a été décidé, en 1999 :

- d'assurer la gratuité de la fourniture aux familles du carnet de correspondance et de l'affranchissement ;
- d'inscrire au budget de l'Etat les crédits nécessaires (73 MF) à la prise en charge des dépenses afférentes aux carnets de correspondance par les collèges publics et privés sous contrat. Ces crédits correspondent à une somme forfaitaire de 22 F par élève. Le budget 2001 réinscrit cette mesure à hauteur de 82 MF, à raison de 25 F par élève.

Suite à quoi, le Directeur de l'Enseignement scolaire a donné instruction à tous les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), lycées et collèges, de prendre en charge ces dépenses et a demandé aux Recteurs d'Académie de répartir la compensation financière de l'Etat entre les collèges (circulaire du 20 juin 2000).

Cette décision marque incontestablement un progrès de la gratuité de l'enseignement, en faisant disparaître une anomalie. Toutefois, la situation reste confuse :

- seuls les collèges ont reçu une compensation financière ;
 - la compensation financière est versée par l'Etat, alors que la dépense correspondante relève de la collectivité territoriale, le département. En droit strict, il n'y a pas ici de transfert d'une compétence de l'Etat à la collectivité territoriale et par conséquent, il n'y a pas lieu à transfert des crédits correspondants (art. 5, 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983).
- ➔ Dans ces conditions, pour clore définitivement ce dossier et stabiliser cette « rectification de frontières », il est proposé :
- en ce qui concerne les collèges, d'ouvrir une discussion avec les conseils généraux afin de fondre la compensation de l'Etat pour les collèges au sein de la dotation générale de décentralisation (DgD), à charge ensuite pour les conseils généraux de couvrir les dépenses correspondantes au travers de la subvention de fonctionnement versée aux collèges ;
 - en ce qui concerne les lycées, après concertation avec les Régions, une option s'ouvre : soit considérer que ces dépenses sont prises en charge par les lycées et lycées professionnels dans le cadre actuel de leurs dotations de fonctionnement, sans compensation particulière. D'ores et déjà, dans la plupart des cas, dès la rentrée scolaire 2000, ceux-ci ont fourni gratuitement aux élèves les carnets de correspondance et assurent les frais de timbrage. S'ils ont pu le faire, c'est parce que, à la différence des collèges, leurs ressources sont plus importantes (nombre d'élèves) et plus diversifiées (taxe d'apprentissage...) ; celles-ci leur laissent suffisamment de marge – plus large qu'au niveau des collèges. Cette option nous paraît raisonnablement pouvoir être retenue. Soit compenser les dépenses dans les mêmes conditions que pour les collèges –ce qui entraîne un coût budgétaire de 56 MF.
 - dans tous les cas, d'encourager les EPLE, en liaison avec les collectivités territoriales, à comprimer au maximum le montant de ces dépenses : achats groupés des carnets de correspondance ou fourniture directe par la collectivité locale ; discussions avec la Poste sur le montant des affranchissements (envois en nombre ; achat en nombre d'enveloppes pré-timbrées, etc...).

Avec la suppression de la contribution des familles portant sur les carnets de correspondance et les frais d'affranchissement disparaît toute contribution obligatoire des parents : l'externat simple est enfin gratuit !

b) Les contributions facultatives

- l'enseignement de l'éducation physique et sportive

L'enseignement de l'éducation physique et sportive donne quelquefois lieu à telle ou telle contribution financière, plus ou moins « facultative », des parents (accès à la piscine ; pratique d'une activité...), dans le cadre des enseignements réglementaires. Il

est vrai que la mise à disposition d'installations adéquates est un problème complexe : entre collectivités territoriales (tarification) ; entre établissements scolaires eux-mêmes (concurrences horaires). Dans le second degré, des conflits, parfois pittoresques s'ils n'avaient des conséquences fâcheuses pour les élèves, ont alimenté la chronique et des contentieux ⁽³¹⁾. Il est clair qu'il appartient aux collectivités locales de fournir aux établissements scolaires les installations sportives nécessaires à l'enseignement de l'EPS ⁽³²⁾ et, par conséquent, qu'aucune contribution ne peut être demandée aux familles au titre des enseignements réglementaires.

- les associations

Les établissements scolaires font appel aux familles pour financer des activités supplémentaires –il s'agit alors de demandes ponctuelles correspondant par exemple à des sorties et voyages scolaires, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement- ou des associations ayant leur siège dans l'établissement (ou à proximité immédiate, s'agissant de l'USEP) et offrant des aides ou activités aux élèves :

- les associations sportives scolaires : organisant des activités sportives en faveur des élèves, en dehors des enseignements proprement dits, ces associations perçoivent une cotisation de la part des élèves qui y participent (UNSS-ASSU, USEP). Pour l'UNSS, cette cotisation se monte, en moyenne à 120 F (50 F de licence, 70 F à l'Association sportive) ; à l'USEP, elle est de 25 à 30 F.
- les coopératives scolaires : ce sont des associations, majoritairement fédérées au sein d'une organisation complémentaire de l'enseignement public, l'office central de la coopération à l'école (OCCE). Depuis leur création en 1928, celles-ci sont très implantées dans l'enseignement primaire ; elles font appel à la générosité des parents, afin de subvenir aux besoins des familles nécessiteuses, en particulier pour financer des activités supplémentaires (sorties, etc...). L'esprit de solidarité et d'éducation à la citoyenneté des élèves (associés à la gestion) qui préside à ces associations mérite d'être encouragé.

Toutefois, des dérives peuvent se produire, comme dans toutes les associations maniant des fonds, mais surtout parce que ces coopératives sont un substitut trop commode au défaut de personnalité morale des écoles primaires ⁽³³⁾ – défaut qui bride fortement leur capacité d'initiative. Les responsables nationaux de l'OCCE en ont conscience et s'efforcent d'éviter ces dérives.

- Les Foyers Sociaux-Educatifs (FSE) et les Maisons des lycéens : dans le second degré, ces associations offrent divers services aux élèves et jouent aussi, dans certains cas, le rôle de caisse de solidarité. L'objectif est louable ; les dérives possibles sont dénoncées régulièrement par l'Inspection Générale ⁽³⁴⁾, en dépit d'une réglementation précise et claire (circulaire du 25 octobre 1996 relative à la situation des chefs d'établissement au sein des associations périéducatives ayant leur siège dans l'EPL).

⁽³¹⁾C.E. 10 janvier 1994 Association nationale des élus régionaux et autres, Revue française de droit administratif 1994, p. 387.

⁽³²⁾L'Article 34 de la loi du 6 juillet 2000 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives devrait clore définitivement le débat.

⁽³³⁾R. Janner : « L'impôt de la honte », Libération, 4 septembre 1999.

⁽³⁴⁾« La gestion des foyers socio-éducatifs et des autres Associations dans les établissements du second degré », Rapport IGAEN, juin 1996.

En l'occurrence, pour toutes ces associations, il y a souvent confusion sur le caractère facultatif ou obligatoire des cotisations : collecte organisée par l'établissement scolaire, modalités de présentation très « incitatives » ⁽³⁵⁾, à tel point que des familles se sentent obligées de payer.

➔ Par conséquent, il est souhaitable de clarifier la situation :

- rappeler une nouvelle fois qu'aucun prélèvement obligatoire ne peut être opéré sur les familles au profit des associations en question ;
- énoncer clairement le caractère facultatif de ces cotisations, les faire figurer sur un document distinct du document officiel d'inscription dans l'établissement ;
- faire encaisser les sommes correspondantes par les trésoriers des associations plutôt que par l'agent comptable (dans le second degré), conformément à la loi de 1901 (l'association dispose d'une personnalité morale propre) ;
- assurer une transparence totale des comptes ;
- enfin, utiliser au maximum les « fonds sociaux » des collèges et lycées pour assurer les fonctions de solidarité, et supprimer le compte 4672 des EPLE intitulé « Caisse de Solidarité » lorsqu'il subsiste encore (alimenté par une contribution des familles).

2. Les fournitures scolaires

Chaque année, avec la rentrée scolaire, la question du coût de la scolarité, du « poids du cartable » revient, lancinante. La notion de « fournitures scolaires » est d'ailleurs élastique, restrictive ou extensive, selon qu'elle se cantonne à la liste des fournitures dressée par l'établissement scolaire ou qu'elle inclut la remise à neuf, de pied en cap, du trousseau de l'enfant et les activités extra ou périscolaires. Comment y voir clair ?

a) Les enquêtes de coût de la rentrée scolaire

Nous avons disposé de quatre enquêtes effectuées en 1999 ou en 2000 (compte tenu d'une inflation très faible, on peut les considérer comme équivalentes) : du Ministère (Direction de la Programmation et du Développement –DPD- : note du 25 juillet 2000) ⁽³⁶⁾, de l'IREDU à la demande de la FCPE (Rapport intermédiaire rendu public en octobre 2000), de la Confédération syndicale des familles (CSF : « Coût de la Scolarité 2000 », août 2000) et de la Fédération des Délégués départementaux de l'Education nationale (DDEN : Rapport d'enquête 1999, septembre 1999), cette dernière étant limitée à l'enseignement primaire.

⁽³⁵⁾Par exemple, dans tel lycée, la fiche d'inscription indique : « somme de 153 F *facultative mais indispensable* pour le fonctionnement du FSE, de l'Association sportive et de la Bibliothèque et pour alimenter la Caisse de Solidarité. En cas de difficulté de paiement, voir M. Le Proviseur » ! Tel autre demande une « participation financière volontaire aux activités annexes de l'établissement » (cotisation FSE, Caisse de Solidarité, Association sportive, service annexe de photocopies, Bibliothèque STS).

⁽³⁶⁾« Estimation du coût de la rentrée scolaire 2000 pour les familles » ; celle-ci s'appuie sur l'enquête : « Le coût de la rentrée scolaire 1999 pour les familles », note d'information n° 99-46, Déc. 1999 (en Annexe).

Les résultats, présentés sur le tableau ci-joint, font apparaître d'importants écarts : ceux-ci proviennent de différences importantes de méthodologie, parmi lesquelles la période de référence (la rentrée scolaire pour la DPD, l'IREDU et la CSF ; l'année scolaire pour les DDEN), la nature de l'échantillon (représentatif de l'ensemble des familles pour la DPD), la liste des postes de dépenses retenus (par exemple, les classes transplantées sont incluses dans les dépenses retenus par les DDEN, comptant pour une petite moitié du coût total), le mode de totalisation (l'IREDU ne retient que les familles concernées par des dépenses, et non la totalité des familles).

Sans entrer dans les détails, ces enquêtes montrent, outre un accroissement des coûts au fur et à mesure de la progression dans la scolarité –cf. : le coût des manuels et des équipements des élèves des lycées et lycées professionnels, sur lequel on se penchera plus loin-, l'importance du poste « fournitures scolaires ». Ce poste représente plus de la moitié des dépenses en école et collège, 40 % environ en lycée, dans toutes les enquêtes (sauf DDEN) ; c'est aussi le poste (avec les livres) où les dépenses prescrites par les établissements sont supérieures à celles effectuées à l'initiative des familles (cf. enquête IREDU).

Coût de la rentrée ou de l'année scolaire pour les familles (en francs)
Rentrée ou année 1999 ou 2000

	DPD	IREDU	CSF	DDEN
Maternelle		374		} 1 560 F
Elémentaire	418	665	{ CP : 560	
			{ CM : 953	
Collège	812	1 225	{ 6è : 1 852	
			{ 4è : 1 858	
LP	1 123	} 1 882	{ BEP Tertiaire : 2 955	
			{ BEP Industriel : 4 122	
LEGT	1 175	}	{ 2è générale : 3 451	
			{ 2è Techn. Ind. : 4 544	

b) Le caractère hétéroclite des fournitures scolaires

L'expression « fournitures scolaires » tend à être un pavillon de complaisance qui recouvre bien des marchandises ! Certaines d'entre elles relèvent de la seule initiative des familles, les cartables, par exemple ; du scolaire au parascolaire, voire à l'extrascolaire, le pas est aisément franchi : l'imagination des fabricants et la pression du marché sur les enfants et leurs parents poussent à une consommation immodérée, où le « gadget » prend volontiers le pas sur l'utile.

D'autres fournitures relèvent de l'initiative des établissements scolaires et plus précisément des professeurs : papeterie, matériels d'écriture et de dessin, instruments individuels de travail (flûte, œuvres, manuels, calculatrice, tenue de sport, vêtement de travail, boîte à outils, etc...). Les listes fournies aux parents sont souvent impressionnantes (voir Annexes) ; elles s'apparentent parfois à un inventaire à la Prévert tant les commandes sont d'une infinie variété (formats des cahiers, avec ou sans petits ou grands carreaux, avec ou sans spirale...). Même les classes maternelles –signale-t-on ici ou là-, ne sont plus à l'abri : dans ce cas, la nécessité n'apparaît pas avec la force de l'évidence. Les caractéristiques communes de ces « fournitures scolaires » sont d'être d'une part nécessaires aux activités d'enseignement exercées dans les classes, d'autre part *d'usage individuel* (par opposition à l'usage collectif de certains matériels scolaires ou pédagogiques) et, plus précisément encore, *privatif* (usage réservé à une personne déterminée).

A cet égard, certaines demandes sont sujettes à discussion : tel est le cas, par exemple, des quelques dizaines de francs demandés quelquefois dans le cadre de l'enseignement de technologie en collège et destinés à la réalisation d'un « objet », but tout à fait méritoire et conforme aux programmes. On est là aux limites entre la prestation d'enseignement – absolument gratuite- et la fourniture à usage individuel : dans la mesure où l'objet réalisé revient en pleine propriété à l'élève et si aucune autre source de financement n'a pu être dégagée, en dernier recours, on peut considérer une telle demande comme n'étant pas illégitime. A condition toutefois qu'en cas de difficultés financières de la famille, les mécanismes de substitution soient mis en œuvre.

En tout état de cause, l'expérience montre qu'il est très difficile de contenir les demandes de fournitures scolaires. De très nombreuses circulaires ont appelé à la modération dans les demandes et à la concertation au sein des établissements (Conseils d'enseignement, Conseils d'Administration) (Circ. des 4 avril 1975, 5 juin 1979, 11 septembre 1981, 27 août 1982, 1^{er} juillet 1983, 10 août 1988, 30 mai 1990, 19 avril 1991, 20 mai 1992). La répétition des consignes de modération est en elle-même révélatrice de leur insuccès !

→ Il n'est sans doute pas vraiment utile d'ajouter une nouvelle circulaire à l'arsenal existant... En revanche, il convient de tout faire pour que :

- les parents soient avertis avant la sortie des classes : les listes de fournitures doivent être dressées en juin et remises aux familles avant les vacances d'été ;
- les enseignants se concertent entre eux tant dans le cadre des disciplines (conseil d'enseignement) que dans le cadre des classes (sous l'impulsion du professeur principal et du chef d'établissement), et avec les parties intéressées (familles, collectivités locales) dans le cadre des conseils d'école et d'administration ou selon toute formule efficace ;
- plus généralement –et ceci vaut pour le sujet de la gratuité comme pour bien d'autres- informer et former les enseignants aux valeurs fondamentales de l'Ecole.

A cet égard, une « Charte de la gratuité scolaire », dont certaines organisations avaient pris l'initiative en 1997, pourrait être mise au point et associer cette fois tous les partenaires intéressés.

c) Le caractère personnel de la prise en charge financière des fournitures scolaires

L'usage des fournitures scolaires étant individuel et privatif, la prise en charge financière l'est aussi : telle est la règle.

Il est clair que les collectivités publiques et établissements scolaires n'ont aucune obligation financière en la matière.

- *Dans l'enseignement primaire*, la commune « a la charge des écoles », construction, équipement et « *fonctionnement* » (Art. 14-I de la loi du 22 juillet 1983, repris à l'art. L.212-4 du Code de l'Education). Les dépenses obligatoires des communes font l'objet d'une énumération (art. 212-5 du Code de l'Education, reprenant la loi de 1983 et les lois des 30 octobre 1886 et 19 juillet 1889). Elles couvrent en premier lieu le « fonctionnement » : fonctionnement matériel (chauffage, éclairage...) –ce qui n'est pas contesté- et le fonctionnement pédagogique, où les lignes de partage sont plus difficiles à tracer. Sur ce dernier point, faut-il s'en tenir au « mobilier scolaire », au « matériel

d'enseignement », aux « registres et imprimés »⁽³⁷⁾, selon les termes utilisés à la fin du siècle dernier et partiellement repris dans le Code de l'Education ? Ou bien convient-il d'adopter une conception plus large, que les différences de rédaction des textes avec les charges des collectivités locales dans le second degré (où la loi réserve expressément une liste de dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat) peuvent suggérer ? Les deux interprétations ont-elles d'ailleurs des conséquences bien différentes ? Il paraît conforme à la lettre et à l'esprit des textes de considérer que les charges des communes comprennent les dépenses pédagogiques directement liées aux activités d'enseignement prévues aux programmes (ex : matériels pédagogiques et ouvrages à usage collectif), ce qui correspond au fonctionnement pédagogique de l'école.

En revanche, les communes n'ont pas d'obligation quant aux fournitures scolaires à usage individuel et privatif, notamment les livres des élèves (question examinée plus loin). D'ailleurs, le décret du 29 juin 1890 prévoit explicitement : « Dans les communes où la gratuité des fournitures scolaires n'est pas assurée par le budget municipal, l'acquisition des objets énumérés à l'article 7 est à la charge des familles » (art. 8). L'article 7, abrogé depuis 1976, dressait la liste du petit matériel individuel, objets de papeterie, cahiers et livres dont doit être muni tout élève des classes élémentaires.

Dans la pratique, de nombreuses communes vont bien au-delà de leurs obligations et offrent, directement ou par le biais de la Caisse des Ecoles, tout ou partie des instruments de travail des élèves ; dans la plupart des cas, elles allouent une somme globale calculée par élève, à charge pour les instituteurs de répartir cette somme en fonction des besoins qu'ils ont exprimés. D'autres font moins, peu ou pas du tout. De fait, les situations sont très contrastées et nous n'en avons qu'une connaissance approximative⁽³⁸⁾. Mais il s'agit de la liberté communale, exercée sous le contrôle des électeurs, et on voit mal comment on pourrait contraindre les communes qui font peu à faire plus.

- Toutefois, pour essayer d'amenuiser des inégalités parfois criantes, nous proposons d'une part une enquête conjointe des Inspections Générales de l'Education nationale et du Ministère de l'Intérieur, d'autre part, au vu des résultats de cette enquête, d'ouvrir un dialogue avec l'Association des Maires de France, incluant la question des livres scolaires (cf. ci-après, à propos des livres à l'école primaire).
- *dans l'enseignement secondaire* : ni les textes relatifs aux collectivités territoriales, cités plus haut, ni les textes relatifs aux EPLE ne prévoient quelque obligation que ce soit quant à la prise en charge des fournitures scolaires. La seule exception réside dans les manuels scolaires des collèges, depuis 1977.

⁽³⁷⁾Dépenses qui ne peuvent être portées à la charge de familles, même domiciliées en dehors de la commune : Conseil d'Etat, 9 novembre 1990 Commune de Compiègne.

⁽³⁸⁾L'enquête de la Fédération des DDEN, déjà citée, livre à ce sujet des chiffres très intéressants, même si elle relève les difficultés à isoler ces chiffres et à définir leur objet dans les budgets communaux :

- 1) Pourcentage du budget communal affecté aux dépenses d'éducation : 7 % (pour 10 % des communes), 12 % (pour 50 % des communes), 16 % (pour 35 % des communes) et 20 % (pour 5 % des communes).
- 2) Montant des dotations (fournitures scolaires, petit matériel éducatif, livres scolaires) : moins de 200 F (25 % des communes), de 200 à 310 F (50 % des communes), 400 F (15 % des communes), plus de 500 F (10 % des communes).

Si les fournitures scolaires sont financées en quasi-totalité par les communes, il n'en va pas de même des petits matériels et des livres, où les coopératives, amicales, associations de parents et parents sont souvent sollicités.

Dans ces conditions, dans le premier comme dans le second degré, les fournitures scolaires pèsent sur les familles. Toutefois, pour faire face à ces dépenses, elles bénéficient d'un certain nombre d'aides :

- les Caisses des Ecoles ⁽³⁹⁾, les coopératives, les foyers socio-éducatifs : ceux-ci interviennent, non seulement dans le domaine des fournitures scolaires, mais aussi pour l'achat de matériel à usage collectif, pour les voyages et sorties scolaires, etc...
- les « fonds sociaux » des collèges et des lycées, créés il y a une dizaine d'années, sont précisément destinés à aider ponctuellement des familles qui rencontrent des difficultés notamment lors de l'achat de fournitures scolaires, y compris les équipements et vêtements. A noter que certaines régions abondent ou doublent le fonds social lycéen (ex : Poitou-Charentes), permettant une démultiplication des aides. A noter également que les fonds sociaux sont loin d'être utilisés en totalité, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'Inspection générale ⁽⁴⁰⁾ et comme le montrent les importants reliquats (cf. Annexes).
- les bourses nationales d'études du second degré ⁽⁴¹⁾, complétées parfois également par des Conseils Généraux ou Régionaux, sont destinées à aider les familles, selon les ressources familiales, à faire face aux dépenses de scolarisation de leurs enfants. Rétablies depuis 1998 en collège, elles y sont de montant modeste (354 F, 1 134 F ou 1 821 F selon le cas), alors qu'elles ont un montant significatif en lycée et lycée professionnel (de 774 F à 3 870 F, plus les « primes » éventuelles). La prime d'équipement (1 100 F pour les élèves entrant dans les filières technologiques et professionnelles coûteuses en équipement) a pour objet de couvrir une partie des dépenses induites par les vêtements de travail, les caisses à outils, les équipements de sécurité nécessaires à ces élèves. Le montant de cette prime sera doublé à la rentrée 2001. L'ensemble du dispositif des bourses de lycée date du début des années 1980 et mériterait certainement d'être revu pour tenir compte de l'évolution du contexte (multiplication des formes d'aide) et de la scolarisation (orientation en LP ou 2nde générale et technologique).
- l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) : cette aide sociale présente un immense avantage sur les bourses : elle est versée en une seule fois et avant la rentrée scolaire, au moment où les familles doivent procéder aux dépenses de rentrée. Son montant est unique, quel que soit le niveau de scolarité des enfants –ce qui a l'avantage de la simplicité mais ne correspond pas aux frais réels des familles (une modulation est-elle envisageable ?) ; il a été porté à 1 600 F en 1997 et maintenu depuis à ce niveau. Cette allocation est versée sous conditions de ressources, dès le premier enfant, par les Caisses d'allocations familiales.

L'ensemble de ces dispositifs est appréciable, au regard des coûts de rentrée tels qu'ils sont évalués. Au moins pour les écoles et les collèges, en partie pour les lycées

⁽³⁹⁾La loi du 28 mars 1882 généralise à toutes les communes la création d'une Caisse des Ecoles ; cet établissement est destiné à « encourager et à faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents ».

⁽⁴⁰⁾« Le service social et médical destiné aux élèves, le service de restauration et d'hébergement, les conditions d'utilisation du fonds social lycéen », Rapport IGAEN (Rapporteur : R. François), juin 1995. « Exclusion et pauvreté en milieu scolaire », Rapport IGEN, déjà cité.

⁽⁴¹⁾Les bourses sont, dans certains cas, assorties de « primes » : en particulier, la prime à la qualification (2 811 F), destinée aux élèves de CAP, BEP et mention complémentaire. Sur l'ensemble du système, voir : « Exclusion et pauvreté en milieu scolaire », déjà cité, p. 49 à 57 (en Annexe).

et lycées professionnels, la gratuité des fournitures est de fait assurée indirectement, pour les familles modestes, par le cumul des différentes sources d'aide.

3. *Les sorties et voyages scolaires*

L'intérêt pédagogique des sorties et voyages scolaires n'est plus à démontrer : l'observation sur le terrain dans les disciplines scientifiques (la « leçon de choses » d'autrefois), le contact avec les œuvres et les créateurs dans les disciplines littéraires et artistiques, l'apprentissage des langues vivantes étrangères au milieu des populations de ces pays, l'exercice physique et la compétition sportive et, d'une façon générale, l'ouverture sur le monde économique, social et culturel font sans aucun doute partie de la formation des élèves. Les stages en entreprise, évoqués dans un autre paragraphe, en font également partie.

Certains programmes d'enseignement incluent ces sorties et voyages, beaucoup y invitent. Evidemment, la question de leur coût et de leur imputation se pose. A cet égard, la « *summa divisio* » distingue :

- ceux qui correspondent aux programmes d'enseignement *et* ont lieu pendant le temps scolaire –ceux-là sont obligatoires et doivent donc être gratuits pour les élèves ;
- les autres, hors horaires et programmes et donc facultatifs, pour lesquels une contribution peut être demandée aux familles. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 confirme cette distinction, en énonçant à propos des « activités périscolaires » : « Elles visent notamment à favoriser, *pendant le temps libre des élèves*, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires *veillent*, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves » (Article 1^{er}, devenu l'article L.551-1 du Code de l'Education). La participation financière des familles à ces activités est donc explicitement prévue par la loi.

A cet égard, il convient de souligner les efforts entrepris par de nombreuses collectivités locales –communes, départements et régions- et par des associations complémentaires de l'école pour faciliter les sorties et voyages : classes de différentes dénominations (« de neige », « vertes », « de mer », de « patrimoine », de « découverte »...), aides aux sorties culturelles et sportives, fourniture de transports en commun, etc... Les aides prennent de multiples formes et la contribution financière des familles est diminuée d'autant. Les établissements scolaires eux-mêmes –écoles, collèges et lycées- font également preuve d'initiatives pour assurer la solidarité à l'égard des familles nécessiteuses : Caisses de solidarité et coopératives, Foyers socio-éducatifs et Maisons des lycées sont mobilisés, ventes de petits pains ou d'objets, kermesses et fêtes sont organisées pour rassembler des fonds et aider ceux qui rencontrent des difficultés financières. Dans certains cas, l'action des pouvoirs publics est coordonnée pour offrir, gratuitement ou presque, une série d'activités post et périscolaires aux élèves : les contrats éducatifs locaux (qui succèdent depuis 1998 à des contrats analogues existant depuis plusieurs années), qui conjuguent les efforts des communes, des administrations (Education, Jeunesse et Sports, Culture, Ville...), des organismes sociaux (CAF, FAS) et des associations en sont le meilleur exemple.

La distinction opérée entre les types de sorties et voyages paraît limpide, et pourtant... Des questions sont posées : d'interprétation des textes, surtout dans le 1^{er} degré ; de déontologie, surtout dans le second degré.

Dans le premier degré, une réglementation, abondante et précise compte tenu des problèmes de sécurité posés à cet âge des élèves, a été publiée en 1999 (circulaire du 21 septembre 1999, se substituant à celles des 18 septembre et 21 novembre 1997, BOEN Hors Série n° 7 du 23 septembre 1999). Cette réglementation prévoit trois situations :

- les sorties et voyages réguliers qui correspondent aux enseignements inscrits à l'emploi du temps. *Dans ce cas, la gratuité est de règle.* Il en est ainsi, par exemple, des enseignements d'éducation physique et sportive : ceux-ci ne peuvent être subordonnés à un paiement par les familles, ni pour l'activité elle-même, y compris la piscine, ni pour le transport vers les installations sportives, dès lors que cet enseignement se déroule sur le temps scolaire et se trouve, par conséquent, être obligatoire pour tous les élèves ;
- les sorties occasionnelles, sans nuitée, facultatives ou obligatoires ; elles prolongent l'enseignement sous des formes différentes : tel est le cas, par exemple, de la visite d'un musée ou de l'assistance à un spectacle. Parmi ces sorties, celles qui ont lieu pendant le temps scolaire, sans dépassement d'horaire, et sont donc obligatoires doivent être gratuites : il est clair qu'un élève ne peut être privé, pour des raisons financières, des enseignements, même dispensés sous une forme différente, et de la durée de scolarité auxquels il a droit. C'est bien ainsi qu'a raisonné le Conseil d'Etat, saisi précisément de cette question, dans son arrêt du 12 mars 1999, M. Maurou. En revanche, les sorties qui dépassent les horaires de classes ne peuvent être obligatoires et peuvent faire appel à une contribution des parents. On pourra longtemps chicaner à propos du dépassement horaire et de son volume : par exemple, à l'occasion de la pause méridienne –qui est, en droit, hors temps scolaire. Comme les textes le suggèrent, une étroite concertation avec les parents devrait résoudre les difficultés éventuelles, notamment sur les conditions financières de ces sorties.
- enfin, les sorties scolaires avec nuitée sont toujours facultatives ; une contribution des familles peut être demandée.

A noter que les familles sont, pour les sorties facultatives, tenues d'être couvertes par une assurance responsabilité civile et individuelle accidents. Les assurances « extra-scolaires » sont de coût modique et dans de nombreux cas, l'assurance familiale couvre ce risque. Il conviendrait tout de même d'étudier en liaison avec les compagnies d'assurances une couverture collective, se substituant à l'assurance individuelle.

Enfin, les textes recommandent expressément de rechercher auprès des partenaires des ressources financières permettant de n'écarter aucun élève incapable d'apporter sa contribution financière.

Dans le second degré, la réglementation des sorties et voyages scolaires est beaucoup moins développée : l'âge des élèves et l'autonomie des établissements scolaires expliquent cette situation. Ce sont en effet des textes vieux plus de 20 ans (circulaires des 20 août, 19 octobre 1976 et 12 juin 1979) qui définissent les principes et modalités d'organisation des sorties et voyages, en France et à l'étranger, dans le second degré. Depuis cette époque, les établissements secondaires ont changé de statut –ils ont été érigés en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) (Décret du 30 août 1985)- dont l'autonomie est affirmée dans certains domaines, dont celui-là (organisation du temps scolaire

et des activités facultatives : art. 2 – 3^e et 7^e) : cette nouvelle situation n'est évoquée qu'en trois lignes dans une circulaire de 1986 (circulaire du 22 octobre 1986 portant Déconcentration de la délivrance des autorisations de sorties et voyages collectifs d'élèves).

Dans la plupart des cas, les établissements usent à bon escient de leur autonomie et, conformément aux principes généraux posés en 1976 –qui demeurent valables- apportent un « plus » à leurs élèves dans des conditions tout à fait satisfaisantes ; à cette fin, elles bénéficient souvent de l'aide financière des collectivités territoriales, en particulier pour les « séjours linguistiques ». En revanche, dans certains cas, des établissements adoptent des dispositions ou ont pris des habitudes non conformes aux objectifs pédagogiques et déontologiques du service public –notamment sur la question du coût de ces sorties et voyages. Les Inspections Générales, lors de visites de collèges et lycées, ont pu observer, en 1998 et 1999, des dérives graves : voyages plus touristiques que pédagogiques, montants financiers exorbitants demandés aux familles, élèves ne pouvant pas payer laissés de côté, constitution de classes sur la base de la participation à un voyage, etc... ⁽⁴²⁾

➔ Dans ces conditions, c'est moins à une nouvelle réglementation qu'à un rappel déontologique qu'il faut appeler :

- compte tenu de l'âge des élèves, de l'autonomie des EPLE et de la confiance qu'il convient, a priori, de leur accorder, il n'est pas souhaitable d'élaborer une réglementation, du type de celle publiée dans le 1^{er} degré ; ce serait en outre un alibi offert à ceux qui trouvent toujours dans les règlements des motifs à leur inertie.
- en revanche, un texte de rappel de quelques directives, fixant les objectifs et les « bornes de l'inacceptable », est indispensable, avec mission donnée aux corps d'inspection de veiller à leur stricte application :
 - inscription des sorties et voyages dans le cadre d'une réelle démarche pédagogique et du projet de l'établissement, approuvés par le Conseil d'Administration de l'EPLE (après avis du Conseil de la Vie Lycéenne dans les lycées) ;
 - gratuité des sorties qui se tiennent exclusivement sur le temps scolaire, dans le cadre des activités d'enseignement ;
 - aucun élève ne peut être privé de sortie ou voyage pour des raisons financières (principe figurant déjà dans les circulaires de 1976) ;
 - modération des tarifs ;
 - utilisation de toutes les possibilités pour aider les familles qui en ont besoin, notamment par les biais des fonds sociaux ;
 - exploration de la voie de l'assurance collective (pour éviter la charge de l'assurance individuelle, avec ses complications).

⁽⁴²⁾« Organisation et financement des sorties et voyages scolaires et de l'Association socio-éducative du collège B... », IGEN-IGAENR, Août 1999.

Voir Libération : « Les mauvais élèves n'aiment pas les vieilles pierres », 30 juin 1999.

4. Les stages en entreprise

Les stages en entreprise sont des sorties scolaires très spécifiques : dans le cadre de leur formation, des élèves vont dans les entreprises pendant des périodes déterminées. Ces stages se sont multipliés depuis le début des années 1980, sous des appellations diverses (« séquences éducatives en entreprise », « stages », « alternance », « formation » en entreprise). Ils sont obligatoires dans les formations professionnelles (CAP, BEP, Baccalauréat professionnel) et dans quelques rares formations technologiques (hôtellerie-restauration). L'élève demeure dans ce cas un élève (« sous statut scolaire ») ; il n'est pas titulaire d'un contrat de travail, au contraire de ses camarades « apprentis » (« sous statut de salarié »), et ne perçoit pas de salaire, au mieux une « gratification » (toujours facultative).

Ces stages ont un coût pour les élèves : déplacements vers l'entreprise, plus ou moins éloignée selon les conditions géographiques et économiques de la région ainsi que du type de filière, parfois même stages à l'étranger – dont la multiplication est souhaitable dans toute une série de secteurs ; hébergement et repas, etc... Il est normal que l'élève soit remboursé des frais réels exposés. C'est pourquoi, le système suivant a été mis en place :

- enveloppe budgétaire du Ministère de l'Education nationale : celle-ci s'élève à 283 MF depuis plusieurs années, après une très forte hausse (doublement) au début des années 1990 ;
- répartition entre les académies et, par ces dernières, entre les lycées et lycées professionnels ;
- remboursement par les établissements sur la base de justifications fournies par l'élève et sur des montants fixés par le Conseil d'Administration (par exemple : remboursement kilométrique sur la base du prix du Km SNCF 2^{ème} classe ; prix du repas fixé par référence à celui pris à la cantine, etc...).

Ce système est-il satisfaisant ? Les avis divergent sur ce point. Pour la plupart des gestionnaires, les enveloppes budgétaires sont suffisantes et les conditions de remboursement correspondent effectivement aux dépenses supplémentaires effectuées par les stagiaires.

A noter que certaines régions abondent les crédits d'Etat pour encourager les stages (ex : Franche-Comté) et que des fonds européens peuvent être utilisés (Léonardo). En revanche, une partie des élèves et des parents se plaignent d'insuffisances de remboursements.

Il est vrai que, au niveau national, le mode de calcul des dotations budgétaires fait apparaître un déficit initial : sur la base d'un coût estimé de 556 F par stage (enquête DEP auprès de 1 600 établissements en 1994) et du nombre d'élèves concernés par les stages obligatoires (700 000), la dotation budgétaire devrait s'élever à 388 MF, au lieu de 283 MF du budget voté en 1999, soit un déficit de 105 MF. Mais le budget voté est loin d'être consommé !... Les crédits effectivement consacrés aux frais de stage par les académies s'élèvent à 169 MF en 1999.

Comment y voir clair ?

→ Compte tenu de la difficulté à apprécier les conditions effectives de remboursement de frais des stagiaires, il est proposé de confier aux deux Inspections Générales (IGAENR et IGEN) une enquête conjointe sur ce point. Les décisions pourront alors être prises plus judicieusement.

Cette enquête devrait aussi se pencher sur la question spécifique des stages à l'étranger : ceux-ci doivent pouvoir faire l'objet de financements particuliers, éventuellement à créer.

5. *Les manuels scolaires*

La question des manuels scolaires est *d'abord d'ordre pédagogique* : Quelle est leur fonction, leur qualité et leur usage dans les classes et dans les établissements scolaires (écoles, collèges, lycées) ? Sur ce point, on se reportera à l'excellente étude effectuée en 1999 par l'Inspection Générale de l'Education nationale (rapporteur : Doyen Dominique Borne), publiée dans le Rapport Général 2000 (pages 59 à 100). Tout y est dit sur les conditions d'utilisation pédagogique des manuels, sur la « crise du manuel », sur ses relations, parfois de substitution⁽⁴³⁾, avec la photocopie, sur la concurrence des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Sur ce dernier point, des analyses approfondies ont également été conduites (rapporteur : Guy Pouzard) et publiées (cf. Rapport Général 2000, p. 203 à 234 et, pour les sciences de la vie et de la terre, p. 479 à 497). Ces études peuvent utilement alimenter les réflexions des équipes pédagogiques au sein des établissements, des formateurs des Instituts universitaires de formation des maîtres et, à tous les niveaux, guider les décisions des responsables.

Pour s'en tenir à la question de la gratuité, différents problèmes sont posés, communs ou propres à chaque degré d'enseignement.

a) L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication

On peut d'abord s'interroger sur l'avenir du manuel lui-même : les nouveaux supports ne le rendent-ils pas périmé ? Encouragent-ils à redécouvrir le livre, un « livre de lecture et de référence », derrière le manuel scolaire, comme le suggère l'Inspection Générale ? A tout le moins, le manuel classique est et sera de plus en plus fréquemment accompagné de nouveaux instruments (ex : CD-ROM). Par conséquent, la fourniture gratuite de « manuels » aux élèves ne peut se cantonner aux supports classiques et, à cet égard, une diversification des supports doit nécessairement être envisagée.

Il convient ensuite de s'interroger sur l'accès aux nouvelles technologies : des inégalités entre élèves se creusent du fait que certains disposent à domicile de l'ensemble des nouvelles technologies et d'autres non. Il est donc indispensable que les établissements scolaires, à tous les niveaux, soient équipés et connectés (Bibliothèques Centres documentaires dans l'enseignement primaire et Centres de documentation et d'information dans l'enseignement secondaire ; salles de classes) et que les élèves soient initiés et puissent accéder à l'utilisation de ces instruments, indispensables à leur formation et à leur insertion professionnelle.

A cet égard, d'importants progrès ont été accomplis : en matière d'équipement, par l'action conjuguée de l'Etat et des collectivités locales, même si l'équipement des écoles primaires s'opère plus lentement ; en matière de formation des maîtres, par la mise en place de programmes de formation initiale et continue ; en matière d'utilisation pédagogique, par

⁽⁴³⁾L'IGEN observe que, quel que soit le type d'établissement, le nombre de photocopies varie de 300 par élèves et par an à 1 000 et parfois davantage. La fréquence la plus habituelle se situe dans la fourchette 600-700.

l'intégration de ces nouvelles technologies dans le processus des enseignements : sur ce point, la mise en place des Travaux Personnels Encadrés (TPE), des projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP), et de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) dans les lycées et les lycées professionnels va entraîner un important « saut quantitatif et qualitatif ». Au demeurant, comme l'indique également le rapport de l'Inspection Générale, le chemin à parcourir reste considérable. En tout cas, les nouvelles technologies ne peuvent plus être ignorées, évidemment sur le plan pédagogique, mais aussi sur celui de la gratuité de l'enseignement.

→ Il est proposé d'assouplir la notion de manuels mis à disposition des élèves dans les collèges (avec ses incidences sur la comptabilité des établissements) et de poursuivre vigoureusement l'effort d'équipement collectif de tous les établissements scolaires.

b) Les livres à l'école primaire

Comme nous l'avons vu précédemment, les communes n'ont aucune obligation de fournir les livres utilisés individuellement par les élèves ou de créer une Bibliothèque Centre documentaire (BCD). En revanche, beaucoup constituent un « fonds » de manuels scolaires attaché aux classes, avec usage collectif et prêt aux élèves, voire créent des BCD.

Cette situation suscite l'ire du syndicat des éditeurs : lors de la rentrée scolaire 2000, celui-ci a vigoureusement dénoncé la baisse des achats de manuels scolaires dans les écoles ; ceux-ci se monteraient en moyenne à 58 F par élève (contre 70 F, il y a dix ans) pour 21 F de papier à photocopie et 12 F pour les logiciels, CD-ROM et Internet⁽⁴⁴⁾ ; 14 % des communes consacraient à l'achat de manuels moins de 10 F et un quart moins de 30 F. Parallèlement, les photocopieuses feraient l'objet d'un usage « frénétique ». Sur ce point l'enquête de la Fédération des DDEN ne permet ni d'infirmer ni de confirmer les chiffres, mais d'y apporter un correctif : la Fédération note que d'importants crédits d'Etat ou divers concours viennent compléter les crédits communaux. Quoi qu'il en soit, l'Inspection Générale, pour sa part, a procédé à un constat assez alarmant : sur 1 000 classes dotées de manuels deux ans après la mise en place des nouveaux programmes (1995), 17 % seulement des manuels de français utilisés sont édités postérieurement à cette date, 26 % en mathématiques, 35 % en langues vivantes (dont l'enseignement a été introduit récemment).

→ En réalité, dans l'enseignement du 1^{er} degré, c'est toute la question de l'usage pédagogique des manuels, des photocopies et des nouvelles technologies qui devrait faire l'objet d'une réflexion. Cette réflexion devrait déboucher, en amont, sur la formation des professeurs des écoles au sein des IUFM, de façon à les préparer dans de meilleures conditions à cette utilisation.

Parallèlement, un dialogue devrait être ouvert avec l'Association des Maires de France, en liaison avec le Ministère de l'Intérieur, responsable des dotations financières aux communes, pour gommer des disparités par trop criantes, qui peuvent aboutir à des discriminations entre usagers du service public. Sujet délicat, car il met en cause la libre administration des collectivités locales. Il est hors de question d'imposer un tarif unique à toutes les communes, mais est-il possible d'aider les communes ayant un nombre élevé d'élèves et dotées d'un faible potentiel fiscal ?

⁽⁴⁴⁾Libération et les Echos, 8 septembre 2000, Le Monde, 15 septembre 2000.

c) Les manuels de collège et les cahiers d'exercice

A la suite de la loi Haby de 1975, la gratuité des manuels scolaires est assurée par l'Etat depuis la rentrée scolaire 1977 dans les collèges publics et privés sous contrat ⁽⁴⁵⁾, à tous les élèves, boursiers ou non, quels que soient les revenus de la famille. Cette mesure rencontre une approbation assez générale, tout en offrant des terrains de discussion (« prêt » et non « don » des manuels, rythme du renouvellement des collections, etc...) ⁽⁴⁶⁾, voire des sujets de mécontentement, aux éditeurs en particulier. S'agissant de la gratuité, deux questions sont posées : le volume des dotations budgétaires ; l'achat de cahiers d'exercice, payants, liés aux manuels, gratuits.

- *Le volume des dotations budgétaires*

Le budget des manuels scolaires (chapitre 36-71) s'élève à 347 MF en 2000, montant identique depuis 1998, le niveau antérieur étant de 317 MF. La dotation budgétaire tient en principe compte du coût d'une collection complète de manuels à un niveau déterminé ⁽⁴⁷⁾, théoriquement renouvelée en totalité ; le renouvellement est donc prévu tous les 4 ans, en réalité opéré tous les 5 ou 6 ans.

Les éditeurs estiment que les achats sont en baisse –mais la dotation budgétaire est constante- et, surtout, que les dotations sont insuffisantes pour faire face aux nouveaux programmes et à un renouvellement optimal des collections. Ces discussions ne sont pas nouvelles et il est vrai qu'en période de changement des programmes –ce qui vient de se produire dans les collèges de 1996 à 1999-2000- des retards s'accumulent. Mais, en principe, une fois adoptés, les nouveaux programmes ne peuvent être modifiés avant 5 ans comme l'indique « la Charte des programmes » de 1991 –ce qui donne le temps de mettre à jour les collections.

Les crédits sont-ils suffisants ? On pourra en discuter longtemps : la logique des acteurs (Etat et éditeurs) conduit nécessairement à l'opposition. En revanche, pourquoi ne pas rechercher des « accords contractuels » entre le Ministère et les éditeurs, comme il a été fait à propos des manuels de 4^{ème} (grammage limité, brochage et non plus cartonnage), pour alléger (non seulement le poids du cartable) les coûts, emprunter des voies nouvelles (manuels de cycle ou de niveau, etc...) tout en s'accordant sur des objectifs et contenus pédagogiques (par ex: part des illustrations, des exercices...) et en s'adaptant aux conditions nouvelles, pédagogiques et technologiques ?

- *les cahiers d'exercice*

Des achats complémentaires sont parfois exigés par des enseignants. « La pratique est habituelle en langues vivantes où l'usage d'un cahier d'exercices est la règle quasi générale », note l'Inspection générale dans son rapport. Celle-ci s'interroge d'ailleurs sur la compatibilité de cette pratique avec la gratuité des manuels. Interrogation tout à fait pertinente !

⁽⁴⁵⁾ Ainsi que dans les classes de 4^{ème} et 3^{ème} technologiques des lycées professionnels (classes de niveau collège), où la gratuité s'étend aux « documents pédagogiques à usage collectif » (NB : dans certaines de ces classes, il n'existe pas ou peu de manuels scolaires).

⁽⁴⁶⁾ « La gestion de la gratuité des manuels scolaires dans les collèges », Rapport IGAEN, Février 1986.

⁽⁴⁷⁾ Sur la base des tarifs de la Maison Joseph Gibert, avec une remise de 25 % accordée sur les prix publics.

En 1999, pour la classe de 3^{ème}, le tarif était de 686 F. L'augmentation de la dotation 1998 s'explique par l'augmentation d'une unité du nombre des manuels fournis aux élèves, en classe de 4^{ème}.

Cette pratique, en effet, suscite d'abord des réserves sur le plan pédagogique ; elle est de plus contraire à la gratuité des manuels scolaires.

Sur le plan pédagogique, le recours aux cahiers d'exercice suscite des réserves, en particulier à l'Inspection Générale dans des disciplines plus particulièrement concernées, les langues vivantes. D'abord, bien que prescrit par l'enseignant, le cahier d'exercice est-il utilisé effectivement ? Il l'est peu en classe (seulement dans la moitié des cas observés par l'Inspection Générale dans le cadre de son enquête sur les manuels –ce que confirment les chefs d'établissement), sans doute plus à la maison. Il tend ensuite à induire des comportements pédagogiques peu souhaitables de la part du professeur : pédagogie purement « mécanique », déterminée par le cahier et non par la conduite de la démarche d'apprentissage et de la classe par le professeur lui-même. Il prive également l'élève d'une partie du bénéfice des exercices : recopiage et, par conséquent, attention et compréhension des intitulés des questions, etc... En bref, commode pour le professeur, l'appel aux cahiers d'exercice constitue plus une solution de facilité qu'un travail créateur et approprié construit par le maître pour ses élèves. C'est dire si l'on ne peut les recommander.

Sur le plan financier, le prix des cahiers d'exercice se situe entre 40 et 50 F. Bien entendu, ils sont renouvelables chaque année, puisque l'élève remplit, en principe, ce cahier. Quel paradoxe, alors que le manuel correspondant est prêté gratuitement à l'élève et transmis pendant plusieurs années à d'autres élèves ! Comment ne pas s'étonner et flairer quelque contournement de la règle de gratuité des manuels de collège ? En tout cas, le Tribunal Administratif de Bordeaux a tranché : les cahiers d'exercice ne peuvent être mis à la charge des parents d'élèves ⁽⁴⁸⁾. Jugement douteux (n'est-on pas en présence de fournitures scolaires à usage individuel et privatif ?), dont il est d'ailleurs fait appel. Il est très probable que plusieurs Tribunaux Administratifs, saisis de la même question à la rentrée scolaire 2000, devront également prendre position.

Comment sortir de cette situation ?

→ Trois solutions sont envisageables :

- *soit on laisse cette dépense à la charge des familles, au titre des « fournitures scolaires ».* On entérine alors un « contournement » de la gratuité, on encourage une pratique pédagogique regrettable, on va à l'encontre de la décision du Tribunal Administratif de Bordeaux (même si elle n'est pas encore confirmée). Cette première solution doit donc être écartée.
- *soit on assure la gratuité des cahiers d'exercice fournis aux élèves avec les manuels.* Cette solution serait en cohérence avec la proposition d'ouvrir la définition du « manuel scolaire ». Elle soulève une première question : quelle collectivité prendra en charge cette dépense ? Le jugement du Tribunal administratif de Bordeaux range l'achat de ces cahiers parmi les « dépenses de fonctionnement du collège ». Ce faisant, cet achat paraît inclus dans le fonctionnement courant, couvert par la subvention de la collectivité territoriale de rattachement –ce qui est tout à fait discutable- et par conséquent pèsera d'autant sur cette subvention.

⁽⁴⁸⁾T.A. Bordeaux 29 juin 1999 Solana, déjà cité. Ce jugement se trouve actuellement en instance d'appel.

On pourrait raisonner autrement et considérer qu'il s'agit là d'une « dépense pédagogique à la charge de l'Etat » dont la liste a été fixée par le Décret du 25 février 1985 –et qui inclut les manuels scolaires–, si l'on veut bien admettre que la liste fixée en 1985 est indicative et non exhaustive ⁽⁴⁹⁾ ; c'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat à propos des droits de reproduction des œuvres protégées, qu'il inclut parmi les dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat ⁽⁵⁰⁾. A supposer que l'achat des cahiers d'exercice relève de l'Etat, les dépenses seraient imputées sur les crédits des manuels qui seraient amputés d'autant ou qui devraient être abondés. Abondés de quelle somme ? D'une part, le risque est grand d'assister à une généralisation de ces cahiers d'exercice, aujourd'hui limités à peu près aux langues vivantes, à toutes les disciplines, avec par conséquent une explosion des coûts. Or, comme nous l'avons vu, sur le plan pédagogique, l'utilisation de cet instrument de travail ne peut être conseillé. D'autre part, ces cahiers doivent être renouvelés chaque année (les élèves les remplissent) : le coût est donc élevé. *C'est pourquoi, nous ne suggérons pas la prise en charge collective des cahiers d'exercice.*

- *soit on s'abstient de prescrire l'achat de cahiers d'exercice :*

Nous proposons de ne pas avoir recours aux cahiers d'exercice et par conséquent de recommander aux enseignants de s'abstenir de prescrire l'achat de ces cahiers. Les raisons pédagogiques évoquées ci-dessus fondent cette proposition. Toutefois, pour être comprise, cette mesure, si elle est retenue, doit s'accompagner de deux autres : d'une part, les corps d'inspection générale et régionale doivent être des « missi dominici » et convaincre les enseignants d'emprunter d'autres méthodes pédagogiques, plus efficaces pour les élèves ; d'autre part, des solutions de substitution doivent être offertes, dont l'étude pourrait être menée conjointement avec les éditeurs (réintégration de quelques exercices dans les manuels eux-mêmes ou, mieux encore, dans le livre du maître ; mise en ligne ou sur CD-ROM de banques d'exercices, parmi lesquels l'enseignant choisirait, en fonction de sa démarche pédagogique, etc...).

6. Les manuels scolaires et les équipements des lycéens : un progrès vers la gratuité ?

Actuellement, les élèves des lycées et des lycées professionnels doivent acquérir la totalité de leurs instruments individuels de travail : manuels scolaires, équipements de sécurité, trousseau, boîte à outils, habillement, etc... Le coût moyen de ces acquisitions est élevé :

- manuels scolaires de lycée : selon les filières et les niveaux, le coût d'une collection de livres se situe entre 1 000 et 1300 F (500 à 650 en terminale STI) ;
- manuels scolaires de lycée professionnel : le coût moyen des manuels est moins élevé qu'en lycée, mais la situation est très variable (selon les sections de CAP, BEP, Bac Pro.), un peu plus chère en sections tertiaires qu'en sections industrielles (où parfois il n'y a pas de manuels scolaires) ; à noter aussi que des *manuels de cycles* (BEP, Bac Pro.) y sont assez fréquents, réduisant d'autant le coût pour les familles.
- équipements des élèves : dans les filières technologiques et professionnelles, les élèves doivent, en fonction de leur spécialité, acquérir des vêtements (blouses, bleus de travail...), des équipements de sécurité (chaussures...), des outils (« boîte à outils » du menuisier, de l'ouvrier du bâtiment, du cuisinier, du coiffeur, etc...). Les coûts sont

⁽⁴⁹⁾D'ailleurs, même si cette liste était exhaustive, un décret pris dans les mêmes formes pourrait y ajouter les cahiers d'exercice.

⁽⁵⁰⁾Avis du 25 mai 1999.

extrêmement variables, moins élevés en général dans les filières tertiaires (quasi nuls à ce titre en STT), importants dans la plupart des filières industrielles, au sommet dans les filières hôtellerie-restauration (aisément 2 à 3 000 F).

On notera ce paradoxe que ce sont des élèves des milieux les plus modestes –qui peuplent les filières professionnelles et technologiques- sur lesquels pèsent les charges les plus lourdes.

Comment les familles font-elles face à ces dépenses ?

Tout d’abord, des établissements scolaires, des associations de parents d’élèves, des coopératives prennent des initiatives, nombreuses et variées, pour comprimer les prix : « bourses de livres », achats groupés à l’initiative du chef de travaux, du chef d’établissement ou des professeurs, mobilisation des caisses de solidarité, etc... Le « système D » fonctionne à plein, et il convient d’encourager ces initiatives et ceux qui s’y consacrent.

Ensuite, une partie des élèves bénéficie d’aides de l’Etat : allocation de rentrée scolaire ; bourses : à noter que 40 % des élèves de lycée professionnel (très exactement : 39,33 %) et 22 % des élèves des lycées bénéficient d’une bourse ; pour les élèves des séries technologiques et professionnelles industrielles, des « primes » tiennent compte du « surcoût » de leur rentrée (prime d’équipement de 1 100 F, dont le doublement est prévu en 2001) ⁽⁵¹⁾ . Les fonds sociaux peuvent et sont aussi mobilisés à cette fin.

Enfin, des aides extérieures peuvent également soulager les élèves : certaines branches professionnelles, des chambres de commerce et d’industrie offrent la « boîte à outils » aux élèves qui se lancent dans telle ou telle filière. Surtout, plusieurs conseils régionaux ont pris d’intéressantes initiatives en faveur des lycéens. N’est-ce pas signifier ainsi que le besoin est pressant ? Ce faisant –mais c’est le propre de la décentralisation- tel élève va bénéficier ici du concours de la région, et là, tel autre n’aura rien.

N’est-il pas temps, pour le Ministère de l’Education nationale, de prendre une initiative, de fixer des priorités nationales conjointement avec les régions, d’apporter son concours financier pour assurer un minimum d’égalité sur le territoire de la République ?

→ *En somme, nous proposons que le Ministre de l’Education nationale, en accord avec les Présidents de Régions, prenne sans tarder l’initiative de faire un progrès vers la gratuité des manuels et/ou des équipements en lycée et en lycée professionnel*

- *Progrès de la scolarisation et progrès de la gratuité :*

Il convient d’avoir à l’esprit les motifs de l’extension de la gratuité aux manuels de collège en 1977 : la loi Haby instaure le « collège unique » ; tous les élèves accédant désormais au collège, les pouvoirs publics décident de leur fournir gratuitement le principal outil de travail, le manuel. Progrès de la scolarisation et progrès dans la gratuité sont intimement liés.

Le même raisonnement vaut aujourd’hui pour le lycée et le lycée professionnel : presque tous les collégiens poursuivent désormais leurs études en lycée (66 % des élèves de 3^{ème} vont en seconde générale et technologique) ou en lycée professionnel (un peu moins d’un tiers, car certains élèves s’orientent vers l’apprentissage). Par conséquent, ce progrès de la scolarisation, cette démocratisation des lycées, doit s’accompagner d’un progrès de la

⁽⁵¹⁾Une « prime à la qualification » de 2 811 F est versée aux élèves de CAP, BEP et mentions complémentaires : elle vise plus à « attirer » des élèves en LP qu’à apporter une aide à l’équipement. Voir nos observations, ci-dessus, à propos des fournitures scolaires, et les Annexes.

gratuité, en fournissant aux lycéens leurs principaux instruments de travail. C'est ce qu'ont compris un certain nombre de régions, qui ont commencé à apporter une aide aux lycéens.

- *Priorité aux élèves des filières professionnelles et technologiques*

Deux critères conduisent à donner la priorité aux élèves des filières professionnelles et technologiques :

- critère social : pour des raisons évidentes, il faut donner la priorité aux élèves qui en ont le plus besoin. Or, incontestablement, les élèves des lycées professionnels, globalement, répondent à ce critère (40 % d'entre eux sont boursiers) ; il en est de même des élèves des filières technologiques. Massivement, c'est dans ces filières que se trouvent les enfants des milieux populaires : c'est à eux que doit aller d'abord une aide.

A cet égard, ne peut-on pas s'appuyer sur un critère simple et objectif : le bénéfice d'une bourse d'Etat ? Il est vrai que certains conseils régionaux abondent la bourse d'Etat (ex : Nord-Pas de Calais) ou accordent une aide spécifique aux boursiers par la mise à disposition de manuels (ex : Bretagne, Ile de France) ; d'autres abondent le Fonds Social lycéen (ex : Poitou-Charentes ; Lorraine ; Picardie ; Champagne-Ardenne) –imprimant un caractère social à leur aide, sans faire du critère « bourse » le seul critère d'intervention. Mais la majorité des conseils régionaux, lorsqu'ils apportent une aide, le font indifféremment à tous les élèves, boursiers ou non : équipements des élèves de lycée professionnel et/ou des filières technologiques (ex : Limousin ; Bretagne ; Rhône Alpes) ; manuels scolaires (ex : Centre, Provence Alpes Côte d'Azur ; Haute Normandie).

→ *Nous proposons de ne pas distinguer les élèves d'une même filière ou d'une même série ou section et, par conséquent, d'aider tous les élèves inscrits dans une filière, série ou section, indistinctement (boursiers et non boursiers ; public et privé sous contrat ; enseignement agricole).* D'une part, les effets de seuil peuvent être injustes pour des familles peu aisées, la concentration des aides sur les seuls élèves boursiers peut entraîner des sentiments d'inégalités entre élèves, alors même que, globalement, les élèves des filières prioritaires ici peuvent être considérés comme remplissant le critère social. D'autre part, sur le plan pédagogique, l'ensemble de ces élèves justifient également une aide.

- critère pédagogique : comme on le sait, l'orientation des élèves vers les filières professionnelles et technologiques et, parmi celles-ci, les filières industrielles (en particulier la filière STI), s'opère difficilement : les élèves sont peu attirés par ces secteurs, alors que les employeurs peinent à trouver une main d'œuvre qualifiée. Les raisons pédagogiques viennent donc renforcer ici le critère social : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains conseils régionaux ont pris l'initiative d'aider les élèves qui s'engagent dans ces voies (Bretagne, Limousin, Rhône-Alpes et Ile de France pour les filières non tertiaires).

→ Nous proposons de donner *priorités aux filières industrielles*, pour des raisons de coût des matériels nécessaires aux élèves et d'intérêt général. Cette priorité pourrait se traduire dans une modulation des tarifs : montant plus élevés dans les filières industrielles que dans les filières tertiaires.

→ Les priorités se dérouleraient de la façon suivante : tous élèves des filières professionnelles ; puis filières technologiques (en commençant par les filières industrielles et hôtelières) ; filières générales.

- *souplesse dans l'objet de l'aide :*

Compte-tenu de la diversité des besoins selon les filières, l'objet de l'aide doit nécessairement être diversifié. Dans certaines sections, le besoin essentiel réside dans des équipements (habits, outils, matériel...), dans d'autres il s'agit de livres scolaires. En ce qui concerne les manuels scolaires, l'évolution technologique conduit, comme dans le collège, à ouvrir la définition à des supports autres que le papier. En outre, dans les filières industrielles, -où il existe peu ou pas de manuels à l'heure actuelle- rien n'interdit au contraire d'en inventer pour les élèves de ces sections et d'y faire preuve d'innovation (manuels de cycle, par exemple).

➔ *Nous proposons de donner une grande souplesse aux formes d'aide aux lycéens : équipements et/ou manuels scolaires.*

- *Souplesse dans les conditions de mise en œuvre :*

Dans les régions qui ont pris l'initiative d'aides régionales, on rencontre, grosso modo, trois systèmes de mise en œuvre :

-1-La subvention au lycée : dans plusieurs cas (PACA ; Centre ; Bretagne et Ile de France pour les manuels aux boursiers) l'aide est versée au lycée : celui-ci fait son affaire de l'achat des manuels et de leur prêt aux élèves. Dans le cas du Limousin, le lycée reverse la subvention régionale aux élèves concernés. ⁽⁵²⁾

Ce système de gestion a l'avantage de la simplicité, de l'égalité et d'être éprouvé : c'est celui des collèges. Il faut avoir à l'esprit qu'il donne un travail supplémentaire à l'établissement (gestion financière et matérielle, récupération des ouvrages prêtés, etc... Des emplois-jeunes, dans quelques cas, viennent prêter main-forte)- mais n'est-ce pas dans l'intérêt général? Il donne satisfaction aux parents d'élèves, bénéficiaires de la gratuité des manuels, mais retire aux associations de parents les « bourses des livres » qu'ils organisent traditionnellement. Enfin, les libraires peuvent se voir « court-circuités » et privés d'un marché habituel.

-2-Le doublement du fonds social lycéen par un fonds social régional

Trois régions (Poitou-Charentes ; Champagne-Ardenne ; Picardie) ont créé un « fonds régional » en faveur des lycéens, qui aboutit, en somme, à doubler le Fonds Social versé par l'Etat. A partir des objectifs fixés, le lycée choisit les bénéficiaires.

Le système est extrêmement souple, social en évitant les effets de seuil du critère « boursier », il laisse une grande autonomie aux établissements scolaires. Toutefois, en raison de l'importance des sommes en jeu, la tendance des établissements peut consister à abandonner le « cas par cas individuel », qui est l'esprit du fonds social lycéen, au profit du « cas par cas collectif » (ex : achat des blouses pour tous les élèves de Sciences et Techniques de Laboratoire STL). On peut assister à un glissement vers une aide indifférenciée -ce qui, en soi, n'est pas condamnable mais peut aussi être mis en œuvre par d'autres voies.

⁽⁵²⁾En Rhône-Alpes, les « bourses professionnelles d'équipement » des élèves de 1^{ère} année de CAP et BEP non tertiaires sont gérées directement par les services de la région.

-3- Le « chèque-livre »

La Haute-Normandie a adopté un système dit de « chèque-livre » : chaque élève reçoit un « bon » d'achat de livres (350 F pour tous les élèves entrant en lycée et lycée professionnel; 250 F pour les élèves de 2^{ème} année d'enseignement professionnel), qui lui est remis par le lycée. Muni de ce chèque ⁽⁵³⁾ et de la liste des manuels de sa classe, arrêtée par le lycée, il peut s'adresser librement soit à une librairie, où il achète les livres correspondants (le « chèque » vient amoindrir le coût total), soit à une association de parents, auprès de laquelle il va obtenir le « prêt » de livres (les associations parviennent à prêter la totalité de la collection, en contrepartie du « chèque »). En région Pays de la Loire, un système assez proche s'est créé : des Associations (« Des livres pour tous ») sont subventionnées (100 F par élève des lycées intégrés au dispositif), font l'acquisition des manuels et les louent aux élèves pour un prix correspondant à 25 % du prix neuf.

Ces systèmes présentent beaucoup de souplesse, fonctionnent à la satisfaction des lycées, des familles, des associations de parents et des libraires. Peuvent-ils être généralisés et étendus à l'acquisition des équipements des élèves des lycées professionnels et technologiques (qui ne peuvent guère fait l'objet de « prêt »), et où les associations de parents sont peu présentes ? Peut-il alors être pris en mains par les établissements eux-mêmes (des chefs de travaux, d'ores et déjà, procèdent à des achats groupés, des coopératives de ces lycées opèrent des mutualisations...) ?

➔ Par rapport à ces différents systèmes, sans intervenir dans des décisions qui relèvent de la liberté des collectivités territoriales, il semble que le Ministre de l'Education nationale peut souligner son souhait de voir mises en œuvre des solutions :

- qui présentent une certaine simplicité, évitant par trop une surcharge de travail des lycées,
- qui préservent les intérêts légitimes des libraires et fournisseurs,
- qui font place, autant qu'il est possible, aux initiatives et aux responsabilités locales, notamment celles des associations de parents d'élèves et du tissu associatif.

- *Souplesse dans le montant de la prise en charge :*

La souplesse dans le montant de la prise en charge est indispensable pour différentes raisons :

- extrême diversité des coûts des équipements dans les filières professionnelles et technologiques. Une région a précisé le montant de cette aide pour chaque section, le Limousin a rangé les sections en deux grands groupes. Il paraît raisonnable, au moins, de distinguer les sections industrielles et hôtelières des sections tertiaires, en général moins coûteuses.
- dans les filières professionnelles et technologiques, l'acquisition des équipements vaut, au moins, pour les deux années du cycle (1^{ère} et terminale technologique ; deux années de BEP ; deux années de Bac pro) ; dans nombre de cas, dans ces mêmes filières, les manuels scolaires couvrent aussi le cycle. Dans ces cas, l'essentiel de l'aide doit porter sur la 1^{ère} année.

⁽⁵³⁾ Bientôt transformé en carte de crédit.

- enfin, selon l'option, alors librement assumée par les familles (ex : Haute-Normandie), ou pour des raisons de coût financier global, la gratuité peut ne pas être totale.

- *Action conjointe Etat-Régions*

La mise en œuvre de ce progrès dans la gratuité pourrait se dérouler par le canal d'une démarche contractuelle :

- Accord-cadre : le Ministre de l'Education nationale et les Présidents des conseils régionaux pourraient signer un accord-cadre comportant les objectifs généraux, les priorités, les principes des modalités d'aide aux lycéens, le calendrier progressif de mise en œuvre.
- Convention avec chaque région : l'accord cadre pourrait être décliné région par région⁽⁵⁴⁾. Cette convention reprendrait les priorités sur lesquelles l'Etat s'engage ; bien entendu, la Région pourrait aller au-delà (comme le font déjà certaines d'entre elles).
- Conditions financières : en ce qui concerne les priorités nationales et selon le calendrier défini dans l'accord-cadre, le Ministère de l'Education nationale apporterait son concours financier. Cette contribution serait versée à la Région, qui aurait la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

Comment verser la contribution de l'Etat ? Chaque année le montant total de la part de l'Etat serait transféré aux régions. Deux systèmes sont envisageables : la parité joue au niveau de chaque région, dans le cadre de chaque convention ; la parité globale fait l'objet d'une répartition entre les régions au travers de la DgD sur la base d'un critère à définir, le potentiel fiscal des régions par exemple, ou le nombre de jeunes, le revenu par habitant, etc...

- ➔ Nous penchons plutôt pour une répartition du montant global de la part de l'Etat en fonction du potentiel fiscal des régions. Ce critère correspond mieux au rôle régulateur de l'Etat et à la volonté du Ministère de l'Education nationale d'assurer, dans ce progrès de la gratuité, une certaine égalité entre les élèves.

- *Calendrier*

Le mécanisme devrait être enclenché dès la rentrée 2001, compte-tenu de l'avance prise par plusieurs régions. Ceci implique qu'une concertation étroite avec les Régions s'instaure au plus vite.

La montée en charge du dispositif pourrait s'étaler sur 5 années, selon un plan qui respecte scrupuleusement l'ordre des priorités (enseignement professionnel, technologique, général) (simulation n° 1), ou sur 4 années si l'on souhaite faire coïncider les classes filières technologiques avec les filières générales (Simulation n° 2).

⁽⁵⁴⁾En Bretagne, l'aide aux manuels pour les élèves boursiers figure d'ores et déjà dans le Contrat de Plan Etat-Région.

SIMULATION 1

Montée en charge du dispositif sur 5 ans si la gratuité est mise en place pour tous les élèves selon le plan ci-après :

Année	Elèves concernés	Observations
1 ^{ère} année (2001)	1^{ère} année de LP	Pour chaque enseignement la gratuité se réaliserait ainsi selon le calendrier suivant
2 ^{ème} année (2002)	1 ^{ère} et 2^{ème} années de LP 1^{ère} technologique	Enseignement professionnel : de 2001 à 2004
3 ^{ème} année (2003)	1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3^{ème} années de LP 1 ^{ère} et terminale technologiques seconde de détermination	Enseignement technologique de 2002 à 2005
4 ^{ème} année (2004)	1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} et 4^{ème} années de LP 1 ^{ère} et terminale technologiques seconde de détermination 1^{ère} générale	Enseignement général y compris seconde de détermination de 2003 à 2005
5 ^{ème} année (2005)	1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} et 4 ^{ème} années de LP 1 ^{ère} et terminale technologiques Seconde de détermination 1 ^{ère} générale terminale générale	

SIMULATION 2

Montée en charge du dispositif sur 4 ans si la gratuité est mise en place pour tous les élèves selon le plan ci-après :

Année	Elèves concernés	Observations
1 ^{ère} année (2001)	1^{ère} année de LP	Pour chaque enseignement, la gratuité se réaliserait ainsi selon le calendrier suivant :
2 ^{ème} année (2002)	1 ^{ère} et 2^{ème} années de LP seconde de détermination	Enseignement professionnel de 2001 à 2004 (sans changement comparé à la simulation 1)
3 ^{ème} année (2003)	1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3^{ème} années de LP seconde de détermination 1^{ère} générale et technologique	Enseignement technologique de 2003 à 2004 (un an plus tard que simulation 1)
4 ^{ème} année (2004)	1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} et 4^{ème} années de LP seconde de détermination 1 ^{ère} générale et technologique terminale générale et technologique	Enseignement générale et seconde de détermination de 2002 à 2004 (un an plus tôt que simulation 1)

NB : les mentions en gras correspondent aux classes nouvelles introduites dans le dispositif cette année là.

- *Coûts*

Si l'on part de l'hypothèse –correspondant à notre proposition- d'une aide apportée à tous les élèves, boursiers ou non, des séries professionnelles et technologiques en priorité, l'évaluation des coûts comporte une série de variables : durée du plan (4 ou 5 ans) ; gratuité totale (mise à disposition de l'élève de son équipement ou de la collection de manuels) ou partielle (contribution sous forme de « chèque-livre » ou de « chèque-équipement ») ; reconduction annuelle de l'aide (ex : fourniture de la collection des manuels) ou non (le 1^{er} équipement est acquis au moins pour la durée du cycle) ; part de l'Etat (soit parité avec la Région ; soit 30 % pour tenir compte des apports de l'Etat au titre des bourses, de la prime d'équipement [portée à 2 200 F à la rentrée 2001], des fonds sociaux).

- *enseignement professionnel* : sur la base d'une aide de 600 F par élève de 1^{ère} année de CAP-BEP tertiaire et de 1 000 F pour les spécialités industrielles, le coût global serait de 236 MF (30 % = 71 MF ; 50 % = 118 MF) ; l'extension aux élèves de 2^{ème} année, dans les mêmes conditions porterait le coût à 460 MF (30 % = 138 MF ; 50 % = 230 MF), aux élèves de 3^{ème} année (1^{ère} année de baccalauréat professionnel) 540 MF (30 % = 162 MF ; 50 % : 270 MF), de 4^{ème} année 605 MF (30 % = 182 MF ; 50 % = 302 MF). En revanche, si l'on tient compte que l'aide au 1^{er} équipement n'est pas reconductible immédiatement et que les manuels peuvent être conservés pendant le cycle, le coût global demeure, au moins pendant les deux premières années, de 236 MF. Enfin, si l'on applique, comme en Haute Normandie, un tarif forfaitaire de 350 francs la première année et de 250 francs la 2^{ème} année, le coût est de 98 MF la 1^{ère} année (30 % : 29 MF ; 50 % : 49 MF), auxquels s'ajoutent 67 MF la 2^{ème} année, soit au total 165 MF (30 % : 50 MF ; 50 % : 83 MF).
- *enseignement technologique* : sur les mêmes bases que l'enseignement professionnel (600 F pour les séries STT et SMS ; 1 000 F pour les séries STI et STL), le coût global pour les élèves de 1^{ère} technologique est de 108 MF (30 % = 32 MF ; 50 % = 54 MF), de 136 MF pour les élèves de terminale, soit, au total 245 MF (30 % = 73 MF ; 50 % = 123 MF). Le coût est moins élevé, si comme pour l'enseignement professionnel, on estime que l'aide au 1^{er} équipement n'est pas reconductible ; resterait le problème des manuels des séries tertiaires qui devraient être renouvelés chaque année (le nombre d'élèves y est plus du double de celui des séries industrielles). Enfin, si l'on applique un tarif forfaitaire de 350 F la 1^{ère} année et de 250 F la 2^{ème} année, le coût est de 63 MF la 1^{ère} année, auquel s'ajoutent 46 MF la 2^{ème} année, au total 109 MF (30 % = 33 MF ; 50 % = 55 MF).
- *enseignement général* : si l'on applique un système de type « collèges », mettant à disposition des élèves la totalité de la collection, le coût est très élevé (sur la base d'un montant de 1 200 F par collection, le coût total est de 616 MF en 2^{nde} générale et technologique, 401 MF en classe de 1^{ère} générale, 397 MF en terminale générale), soit au total 1 415 MF. Est-ce bien raisonnable ? En revanche, un système de forfait –dont le montant peut être discuté- serait plus justifié et à moindre coût. Si l'on prend pour base un forfait de 250 F par élèves, le coût s'élève à 128 MF en classe de seconde générale et technologique, à 83 MF en 1^{ère} générale, à 82 MF en terminale générale ; au total : 294 MF (30 % = 88 MF ; 50 % = 147 MF). Sur la base d'un forfait de 350 F, on parvient à un coût total de 387 MF (30 % = 116 MF ; 50 % = 194 MF).

Ainsi, selon les hypothèses envisagées, on peut aboutir à des coûts exorbitants (plus de 2 milliards) ou, au contraire, à des coûts plus raisonnables (moins de 600 MF à répartir entre l'Etat et les Régions, sur 4 ou 5 années). Il y aurait là un progrès dans la gratuité de la scolarité, qui évidemment pourrait évoluer et se perfectionner ultérieurement.

7. Transports scolaires

Les lois de décentralisation ont confié l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires aux départements ou, dans les zones urbaines, à l'autorité responsable des transports urbains (art. 29 de la loi du 22 juillet 1983, déjà citée, repris à l'art. 213-11 du Code de l'Education). En conséquence, ce sont ces autorités qui fixent les conditions de financement du service ; elles peuvent soit instaurer la gratuité totale du transport des élèves –ce que font 39 départements-, soit décider d'une participation des familles –gratuité partielle dans 63 départements (en 1997).

Il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer dans une question de politique tarifaire qui relève des seules collectivités locales. On peut toutefois noter que des efforts importants sont consentis par les contribuables locaux pour transporter les élèves, en particulier dans les zones rurales où la baisse des effectifs d'élèves conduit nécessairement à un maillage plus lâche des établissements scolaires.

8. Demi-pension et internat

Dans l'enseignement primaire, la «cantine» ou le «restaurant scolaire» est géré par la commune. Celle-ci est entièrement libre d'offrir ou non ce service et, lorsqu'elle l'offre, des conditions de son fonctionnement (régie directe ou marché avec un traiteur) et des tarifs. Dans la plupart des communes, des tarifs différenciés sont instaurés, en fonction des revenus des familles ; ils peuvent aller jusqu'à la gratuité pour certaines de ces familles.

Dans l'enseignement secondaire, la demi-pension et l'internat constituent un «service annexe d'hébergement» (Art. L 421-16 du Code de l'Education reprenant l'article 15-16 de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat déjà citée). Ses conditions de fonctionnement sont déterminées par le décret du 4 septembre 1985, modifié par le décret du 6 octobre 2000 (Journal Officiel du 13 octobre) ⁽⁵⁵⁾. Il en résulte que les dépenses de ce service sont entièrement supportées par les familles et par l'Etat. L'Etat prend seul en charge la rémunération des personnels de direction, de gestion et d'éducation du service d'hébergement.

En revanche, les familles partagent avec l'Etat le coût de la rémunération des personnels soignants, ouvriers et de service ⁽⁵⁶⁾ et les charges générales de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont supportées par les collectivités locales.

Le taux de participation des familles est fixé chaque année par arrêté du Ministère de l'Education nationale : il n'a pas varié dans le temps et demeure à 22,5 % des tarifs de pension et de demi-pension fixés par le Conseil d'Administration de l'établissement lorsque la fabrication des repas est assurée par le service annexe d'hébergement et à 10 %

⁽⁵⁵⁾Dossier « Restauration scolaire », Direction, Bulletin du SNPDEN n° 82, oct. 2000.

⁽⁵⁶⁾Sauf dans les établissements d'éducation spéciale où cette dépense relève de l'Etat.

de ces tarifs si la fabrication est assurée par un autre prestataire de service. Cette participation des familles sert, pour partie, à rémunérer les personnels de l'internat et de la demi-pension, selon le système suivant : un « fonds académique de rémunération des personnels d'internat » (FARPI), dans chaque académie, recueille le montant de la participation de l'Etat d'une part, le montant de la participation des familles à la rémunération des personnels versée par chaque établissement ; la masse permet de prendre en charge les traitements des personnels ; les parts respectives dans la rémunération des personnels s'élèvent à 60 % pour l'Etat et à 40 % pour les familles. Au niveau national, la répartition de cette charge représente : 2 116 MF pour l'Etat (chapitre 36-60, budget 2000) ; 1 419 MF pour les familles. L'éventuelle suppression de la participation des familles à la rémunération des personnels –réclamée quelquefois– aurait un coût considérable, impliquerait encore une participation des familles (charges générales de fonctionnement et assiette), entraînerait des demandes reconventionnelles des établissements d'enseignement privés (où le service fonctionne sans aucune participation de l'Etat), et, à vrai dire, serait-ce justifié socialement ? La contribution de l'Etat constitue déjà une aide indirecte et indifférenciée aux familles, généreuse mais peu visible (les parents en ont-ils conscience ?), les tarifs étant très loin de refléter le prix de revient. Faut-il poursuivre dans le sens de l'indifférenciation, alors que l'équité invite à développer les aides personnalisées et à moduler les tarifs ⁽⁵⁷⁾, que l'intérêt général conduit à cibler les aides, par exemple sur l'internat, financièrement inabordable pour certaines familles ? ⁽⁵⁸⁾. A noter que, déjà, les familles nombreuses bénéficient de « remises de principe » lorsque plusieurs enfants d'une même famille fréquentent des services annexes d'hébergement (20 % pour 3 enfants, 30 % pour 4, 40 % pour 5, gratuité à partir de 6 enfants).

➔ Des améliorations peuvent être recherchées dans les voies suivantes :

- *modulation des tarifs selon la situation sociale des familles*, comme dans l'enseignement primaire. Cette modulation est autorisée par le Décret du 19 juillet 2000 (Journal Officiel du 20 juillet). Une mise en œuvre progressive (ex : chaque année, pour les nouveaux élèves) serait susceptible de lever les obstacles tenant à une brusque augmentation pour certaines familles.
- *utilisation du « fonds pour les cantines »* (290 MF en 1997, 250 MF en 1998 et en 1999) pour aider les familles qui rencontrent des difficultés. A cet égard, on peut s'étonner que les reliquats s'élèvent au 31 décembre 1999 à 179 MF, soit le quart des crédits de 1997 à 1999. Une utilisation plus soutenue est donc possible, d'autant que certaines régions et certains départements ont également ouvert des aides à la restauration des élèves. Cette possibilité d'amoindrir le coût facturé à telle ou telle famille par le biais des fonds d'Etat ou des collectivités locales, est consacrée par le décret du 6 octobre 2000, déjà cité ; elle présente tout de même le risque d'une utilisation des fonds sociaux comme subvention d'équilibre au service annexe d'hébergement.
- création d'une « *prime d'internat* » : actuellement, l'internat coûte en moyenne 6 000 F par enfant (avec une fourchette de 5 500 F à 9 000 F) –coût élevé pour les familles modestes, non pris en compte dans les bourses. Il est vrai que les fonds sociaux peuvent là intervenir. Quoi qu'il en soit, si l'on veut relancer les internats,

⁽⁵⁷⁾« Le service social et médical destiné aux élèves, le service de restauration et d'hébergement, les conditions d'utilisation du fonds social lycéen », Rapport IGAEN, Juin 1995, déjà cité.

⁽⁵⁸⁾« Les internats publics, état des lieux, états d'esprit », Rapport IGEN 1994 (Rapporteur : Cl. Caré).

comme il est souhaité depuis une dizaine d'années ⁽⁵⁹⁾, en particulier au niveau des collèges, il serait utile de créer une « prime d'internat » : celle-ci pourrait être concertée avec les Régions, intéressées à l'aspect aménagement de territoire des internats des lycées professionnels et lycées. Compte tenu du nombre peu élevé d'élèves concernés ⁽⁶⁰⁾, le coût budgétaire resterait modeste (malheureusement les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître la proportion de boursiers parmi les internes).

9. Droits d'examen

Depuis l'an 2000, la gratuité des examens est complète à tous les niveaux de l'enseignement scolaire : CAP/BEP, Diplôme national du Brevet, baccalauréat ; tous les droits d'inscription ont été supprimés.

Lorsque des droits subsistent, ils concernent l'enseignement post-baccalauréat, les concours des Grandes Ecoles, sous des formes diverses, qui suscitent parfois des interrogations (« frais de dossier ») –mais cette question relève de l'enseignement supérieur, hors du champ du présent rapport.

Conclusion

La gratuité de l'enseignement a permis d'accomplir de formidables progrès dans le sens de la démocratisation du système éducatif. Il reste encore des zones d'ombre, décrites dans ce rapport, sources de dissensions : il convient de les éclaircir, à la lumière des principes et de la déontologie du service public, le cas échéant par le rappel ou la rectification des règles applicables, toujours par la compréhension mutuelle et la responsabilité des acteurs, quelquefois par le simple bon sens. De nouveaux pas vers la gratuité peuvent également être franchis dans plusieurs directions, suggérés dans ce rapport. Notamment, les conditions semblent réunies pour en faire bénéficier, en premier lieu, les élèves des milieux modestes qui désormais fréquentent les lycées, tout particulièrement les enseignements professionnels et technologiques. Ainsi, la proclamation de la gratuité de l'enseignement par le Préambule de la Constitution de 1946 trouverait-elle un nouveau champ d'application, accompagnant heureusement les objectifs de scolarisation fixés par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989. N'est-ce pas là une mesure « particulièrement nécessaire à notre temps » ?

⁽⁵⁹⁾« Plan de relance de l'internat scolaire public », circulaire du 31 juillet 2000, BOEN n° 30, 31 août 2000 p. 1465.

⁽⁶⁰⁾Au cours de l'année scolaire 1999-2000, les internes se distribuent ainsi :

	Collège	LP	LEGT (hors CPGE, STS)
Public	10 902	72 750	72 625
Privé	26 697	14 464	28 110
Total	37 599	87 214	100 735
Total général : 225 548			