

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

ÉDUCATION NATIONALE :

I.- ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Adrien GOUTEYRON

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
AVANT-PROPOS	19
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	22
A. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE	22
B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE	26
1. <i>Les moyens des services (titre III)</i>	28
a) Les crédits destinés directement aux rémunérations et aux charges sociales des personnels	28
b) Les autres crédits de fonctionnement	33
2. <i>Les crédits d'intervention publique (titre IV)</i>	34
a) Les crédits consacrés à l'enseignement privé	34
b) Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études	35
c) Les autres dépenses d'intervention	36
3. <i>Les dépenses en capital (titres V et VI)</i>	37
C. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT	40
1. <i>Administration et fonctions support à l'enseignement (agrégat 31)</i>	41
a) La composition et les missions de l'agrégat	41
b) L'évolution des subventions de fonctionnement aux établissements publics	42
c) Les objectifs assignés à l'agrégat	45
2. <i>Enseignement primaire public (agrégat 11)</i>	48
a) La composition et les missions de l'agrégat	48
b) Les objectifs assignés à l'agrégat	50
3. <i>Enseignement secondaire public (agrégat 12)</i>	53
a) La composition et les missions de l'agrégat	53
b) Les objectifs assignés à l'agrégat	53
4. <i>Etablissements d'enseignement privé sous contrat (agrégat 13)</i>	55
a) La composition et les missions de l'agrégat	55
b) Les objectifs assignés à l'agrégat	55
CHAPITRE II : LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	56
A. LES MESURES AYANT UNE TRADUCTION CONCRÈTE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002	56
1. <i>La première priorité : les personnels</i>	56
a) Les créations d'emplois	56
b) Les mesures de revalorisation	61
2. <i>Les mesures d'accompagnement des réformes pédagogiques</i>	69
a) L'apprentissage des langues vivantes à l'école primaire	69
b) Le plan de relance de l'internat scolaire	71
c) Le développement des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement	73
d) Le développement de l'éducation artistique et culturelle	77
e) Le plan Handiscol	77
f) Les bourses au mérite	78
g) La validation des acquis professionnels	78

B. LES AUTRES AXES DE LA POLITIQUE EDUCATIVE	79
1. <i>Les autres orientations générales du gouvernement en matière de politique éducative</i>	79
a) La refondation de la politique d'élaboration des programmes	79
b) Le développement des langues régionales	80
2. <i>Les réformes pédagogiques par niveau d'enseignement</i>	81
a) A l'école primaire	81
b) Au collège	82
c) Au lycée	87
d) Au lycée professionnel.....	90
CHAPITRE III : L'ARTICLE 65 DU PROJET DE LOI DE FINANCES	
RATTACHÉ AU BUDGET DE L'ÉDUCATION NATIONALE	92
A. LA MESURE PROPOSÉE : L'INTÉGRATION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC	
DE PERSONNELS EN FONCTION DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	
GÉRÉS PAR L'ASSOCIATION DIWAN	92
1. <i>Une mesure qui s'inscrit dans le prolongement de la signature en 1999 de la charte</i>	
<i>européenne des langues régionales et minoritaires</i>	92
a) La charte européenne des langues régionales et minoritaires	92
b) Les engagements du gouvernement lors de la signature de la charte	93
c) Les réserves d'interprétation du gouvernement français	94
d) La décision du Conseil constitutionnel : les dispositions générales de la Charte ne	
sont pas conformes à la Constitution	94
2. <i>Une mesure qui résulte du protocole d'accord signé le 28 mai 2001 entre le ministre</i>	
<i>de l'Education nationale et l'association Diwan</i>	95
a) La signature de la charte européenne des langues régionales et minoritaires a été	
suivie de l'ouverture de négociations avec des mouvements d'enseignement	
associatifs	95
b) A ce jour, seule l'association Diwan a signé un protocole avec le ministère de	
l'Education nationale	95
c) Les aspects du protocole du 28 mai 2001 relatifs au statut des personnels en place	96
d) Les dispositions du projet de loi de finances pour 2002 prévoyant l'intégration des	
personnels	97
e) La nécessité de délibérations des collectivités locales concernées	99
B. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT PÉDAGOGIQUE	100
1. <i>De nouvelles orientations en faveur de l'enseignement des langues régionales</i>	100
a) Les langues régionales sont déjà reconnues dans et par l'Education nationale	100
b) Le ministre de l'Education nationale a annoncé en avril 2001 de nouvelles mesures	
en faveur de l'enseignement des langues régionales	101
2. <i>Les questions soulevées par la reconnaissance de l'enseignement en immersion</i>	103
a) L'intégration des établissements Diwan est à court terme neutre d'un point de vue	
budgétaire pour l'Etat.....	103
b) L'intégration des établissements Diwan consacre toutefois la reconnaissance	
accordée à l'enseignement par immersion en langue régionale	104
c) L'avis du Conseil supérieur de l'Education	104
d) Les dispositions du protocole signé avec l'association Diwan	104
e) L'avis de sagesse formulé le 30 octobre par votre commission	108
f) L'ordonnance du Conseil d'Etat statuant en référé suspendant le protocole du 28	
mai 2001	109
g) Les conséquences de l'ordonnance du Conseil d'Etat	111
h) La décision de l'Assemblée nationale	112
EXAMEN EN COMMISSION	114

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	122
ANNEXE : LE CONTEXTE DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2002	123
A. LES ÉLÈVES ET LA VIE SCOLAIRE	123
1. <i>La baisse du nombre des élèves</i>	123
a) Les facteurs d'évolution du nombre des élèves	123
b) L'évolution récente du nombre des élèves	125
c) Les projections du nombre des élèves	127
d) L'analyse rétrospective des écarts entre les projections du nombre d'élèves et son évolution effective.....	130
2. <i>L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes</i>	132
a) L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes dans l'enseignement primaire	132
b) L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes dans l'enseignement secondaire	132
c) L'avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE) sur la réduction de la taille des classes.....	134
d) Les leçons tirées par le gouvernement de l'avis du HCEE.....	135
3. <i>L'efficacité de l'enseignement secondaire ne progresse plus</i>	136
a) Le tassement de la proportion de bacheliers	136
b) De fortes disparités régionales	137
c) La stagnation du nombre de sorties du système éducatif sans diplôme ou sans qualification	139
d) Le maintien des inégalités sociales	140
4. <i>La vie scolaire</i>	142
a) La réforme des procédures disciplinaires	142
b) La mise en place des conseils de la vie lycéenne.....	144
B. LES PERSONNELS	146
1. <i>Le recrutement et la répartition des enseignants</i>	146
a) La répartition fonctionnelle des emplois dans l'enseignement primaire selon le ministère	146
b) La répartition fonctionnelle des emplois d'enseignants dans le second degré selon le ministère	148
c) Les emplois vacants dans le second degré	149
2. <i>La gestion des personnels de l'Education nationale</i>	151
a) La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.....	151
b) La rénovation des IUFM.....	152
c) Les observations de la Cour des Comptes sur la gestion des personnels enseignants du second degré	156
d) Les observations de l'IGAENR sur la gestion des personnels enseignants.....	164
3. <i>La situation de certaines catégories particulières de personnels</i>	165
a) Les difficultés non traitées des maîtres d'internat et surveillants d'externats (MI/SE)	165
b) Les difficultés de recrutement des assistants de langue	167
c) Les handicapés	167
d) Les collaborateurs de cabinet	170
C. LE COÛT ET L'ÉVALUATION DU SYSTÈME EDUCATIF	171
1. <i>La dépense intérieure d'éducation</i>	171
a) La notion de dépense intérieure d'éducation.....	171
b) L'évolution de la dépense intérieure d'éducation	172
c) L'évolution de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'enseignement	173
d) L'évolution du répartition de la dépense intérieure d'éducation par financeur.....	173

e) Les comparaisons internationales en matière de dépenses intérieures d'éducation	174
2. <i>L'évaluation du système éducatif</i>	175
a) Les comparaisons internationales des acquis des élèves	175
b) Le rapport du HCEE sur le dispositif d'évaluation	177
c) L'efficacité des préconisations de l'IGAENR.....	179

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite rappeler quatre séries de chiffres :

- le budget de l'enseignement scolaire a augmenté de 8,3 milliards d'euros (soit plus de 54 milliards de francs) entre 1997 et 2001, et le projet de loi de finances pour 2002 propose de l'augmenter de 2,1 milliards d'euros (soit 13,5 milliards de francs) supplémentaires. Au total, le budget de l'enseignement scolaire aura donc absorbé entre 1997 et 2002 près de **10,4 milliards d'euros** (soit près de 68 milliards de francs) **supplémentaires** ;

- en francs courants, la progression du budget de l'enseignement scolaire entre 1997 et 2002 à structure constante représente ainsi près de 40 % de celle du budget général de l'Etat à structure constante ;

- en francs constants, la progression du budget de l'enseignement scolaire entre 1997 et 2002 à structure constante équivaut à plus de 85 % de celle du budget général de l'Etat à structure constante¹ ;

- durant le même laps de temps, le **nombre d'élèves** de l'enseignement scolaire s'est **réduit** de plus de 300.000, de sorte que le coût annuel d'un élève se sera accru de 18 % à prix constants.

Ces rappels ne visent aucunement à « diaboliser » les dépenses publiques en matière d'enseignement scolaire, mais à souligner l'enjeu que constitue leur bonne utilisation.

En effet, contrairement à certaines idées reçues, la progression du budget de l'Education nationale ne peut s'expliquer par l'amélioration de la **qualité** du service rendu.

Certes, les locaux d'enseignement ont été largement rénovés, mais cela résulte de l'action des collectivités locales.

Pour le reste, on peut s'inquiéter :

¹ Selon les calculs effectués par le ministère de l'Economie et des finances et complétés par votre rapporteur, le budget de l'enseignement scolaire a progressé à structure de 1998 constante et à prix du PIB de 1997 constants de 42,3 milliards d'euros en 1997 à 48,3 milliards d'euros en 2002 (emplois jeunes compris), **soit une hausse de 6,0 milliards d'euros**, tandis que le budget général de l'Etat a progressé à structure de 1998 constante et à prix du PIB de 1997 constants de 238,5 milliards d'euros en 1997 à 245,6 milliards d'euros en 2002, **soit une hausse de 7,0 milliards d'euros**.

- de la « **déscolarisation** » croissante d'élèves de plus en plus en plus jeunes (théoriquement soumis à l'obligation de scolarité, mais de fait en situation de rupture vis-à-vis du système éducatif), qui se traduit notamment par la remontée¹ depuis 1996 du nombre de jeunes qui sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification, c'est à dire dont le niveau est en deçà du CAP (au nombre de 60.000 en 1999), comme du nombre de jeunes qui sortent du système sans aucun diplôme (au nombre de 109.000 en 1999), alors que ces chiffres avaient tendance à baisser ;

- de l'augmentation préoccupante du nombre d'établissements minés par la **violence** et les incivilités, comme le soulignait l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAEN) dans son rapport général pour 1999 ;

- enfin, de la persistance des **inégalités**, de récents travaux de l'INSEE² démontrant que les réformes mises en place au début des années quatre-vingt-dix n'ont pas réduit les inégalités sociales devant l'échec scolaire entre 1990 et 1999.

Les crédits supplémentaires affectés à l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002 appellent ainsi **quatre** séries d'observations, relatives respectivement aux réformes pédagogiques, à la gestion des personnels, à la définition des tâches des enseignants, enfin à l'allocation générale des ressources entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

❶ Votre rapporteur spécial **approuve** certaines mesures inscrites dans le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002, notamment la relance de **l'internat** pour aider les élèves et les familles en difficulté, le renforcement du dispositif **médico-social** en faveur des élèves ou le développement des **bourses** de mérite.

Votre rapporteur spécial se félicite tout particulièrement de la poursuite du plan « Handiscol », qui vise à promouvoir l'intégration scolaire des élèves **handicapés**.

Il convient d'ailleurs que ce dispositif soit conforté et pérennisé au-delà des trois années initialement prévues.

¹ Cf. notamment l'édition 2001-2002 de « France, portrait social », par l'INSEE.

² Cf. « La persistance du lien entre la pauvreté et l'échec scolaire », Dominique Goux et Eric Maurin, in « France, portrait social », 2000-2001.

On peut aussi souhaiter que l'ambition du ministère de l'Education nationale en matière d'intégration des personnes handicapées s'étende enfin aux **personnels**. En effet, les rapports du Médiateur de l'Education nationale¹ ont montré que l'administration ne se souciait jusqu'ici guère d'appliquer effectivement et loyalement la législation en vigueur.

On peut également se féliciter du renforcement des **évaluations** nationales, à la fois comme appui au diagnostic et au traitement personnalisé des difficultés des élèves, et comme élément de bilan pour la communauté pédagogique dans son ensemble.

Enfin, votre rapporteur spécial se réjouit de la rénovation de la **formation initiale** des enseignants. Les études effectuées par le Conseil national d'évaluation² avaient en effet montré que les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) « *remplissaient pour l'essentiel les missions pour lesquels ils avaient été créés* », mais demeuraient insuffisamment ouverts sur leur environnement et n'accompagnaient pas assez les jeunes enseignants dans leurs premières années. Dans ces conditions, la restriction de l'accès aux postes de formateurs en IUFM aux enseignants ayant effectivement une expérience récente de l'enseignement, l'introduction de stages de sensibilisation à l'enseignement en première année d'IUFM (c'est à dire avant les concours), la création d'une véritable épreuve d'entretien à l'oral des concours, la professionnalisation de la seconde année d'IUFM (pour les candidats reçus aux concours) et surtout l'introduction de périodes de formation continue pendant les premières années de la carrière, constituent autant d'avancées.

Cependant, à l'instar du rapport général pour 1999 de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAEN), on peut s'inquiéter de l'absence de politique générale **d'orientation**, qui constitue pourtant une modalité essentielle de lutte contre l'échec scolaire et universitaire.

On peut également s'inquiéter du flou des nouvelles orientations du ministre en faveur du **collège**, notamment de l'absence d'indications claires sur l'avenir de leurs sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), pourtant caractérisées par des dysfonctionnements administratifs et des pratiques pédagogiques très inégales³.

¹ Cf. notamment le rapport pour l'année 2000 du Médiateur de l'Education nationale, pp.76-77.

² « Les IUFM au tournant de leur première décennie, panorama et perspectives », rapport du CNE de février 2001.

³ Cf. le rapport IGAEN/IGEN de septembre 2000 portant état des lieux des SEGPA.

Au demeurant, on peut s'interroger sur l'effectivité d'une **nouvelle réforme** des collèges, alors que les réformes de 1994 commençaient tout juste à s'appliquer et que les réformes les plus récentes embrayaient toujours inégalement sur les pratiques locales. Les raisons de ces retards sont d'ailleurs connues : information tardive des établissements, circulaires difficiles à décrypter, défaut de pilotage académique, absence de formation des enseignants, multiplicité déconcertante des objectifs etc.

Plutôt que de nouvelles rafales de réformes pédagogiques concoctées par l'administration centrale, il semble que l'Education nationale ait aujourd'hui davantage besoin de **souplesse** pour s'adapter au changement, pour favoriser les innovations et surtout pour faire face à l'hétérogénéité croissante des élèves.

On peut donc regretter que les mesures annoncées en faveur de **l'autonomie** des établissements et de la **responsabilisation** des personnels de direction demeurent extrêmement timides.

S'agissant enfin de **l'école primaire**, on peut s'étonner de la **multiplicité des objectifs** qui ont été énoncés par le ministre : d'un côté, « *gagner la bataille de la lecture et de l'écriture* »¹, c'est à dire recentrer l'école sur les **savoirs fondamentaux** ; de l'autre promouvoir à la fois l'apprentissage d'une langue étrangère, l'expérimentation scientifique, l'initiation aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, l'éveil artistique et culturel et l'apprentissage de la citoyenneté.

Votre rapporteur spécial relève d'ailleurs une surprenante discordance entre les **objectifs** énoncés dans le nouveau « plan national pour l'école primaire » (« *tous les élèves doivent accéder à une maîtrise suffisante de la langue orale et écrite* ») et ceux qui sont désormais associés à l'agrégat « enseignement primaire » dans le projet de loi de finances pour 2002 (mettre en place l'enseignement d'une langue vivante à l'école primaire, rénover l'enseignement des sciences et développer l'éducation artistique).

Et votre rapporteur spécial regrette à cet égard que l'objectif consistant à améliorer les **connaissances fondamentales** en mathématiques et en Français ait disparu, alors qu'il avait été retenu dans le projet de loi de finances pour 2001.

On peut pourtant rappeler qu'une bonne politique éducative ne repose pas seulement sur des discours regrettant qu'il n'y ait pas deux semaines de vacances à la Toussaint² ou sur des mesures **d'animation** sympathiques, comme la création d'une semaine de la solidarité internationale ou un plan d'éveil au goût.

¹ Cf. « Jack LANG veut restaurer le B-A BA de la pédagogie », *Le Dauphiné libéré* du 28 octobre 2000.

² Cf. les déclarations de M. Jack Lang, ministre de l'Education nationale, en date du 22 octobre 2001.

On peut ainsi s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de la généralisation de **l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire**. Certes, cette mesure répond à la demande sociale exprimée par les familles et plaît aux élèves. Elle se traduit toutefois par le recours désordonné à une multiplicité d'intervenants extérieurs (assistants étrangers, locuteurs natifs, étudiants, etc.) très mal préparés à ce type d'enseignement et très difficiles à recruter dans certaines zones rurales.

En outre, les premières **évaluations** pédagogiques de l'initiation aux langues vivantes en classe de CE2 n'en démontrent guère l'intérêt : la différence entre les élèves ayant bénéficié de cet enseignement et les autres est très rapidement gommée en 6^{ème}, et l'absence d'évaluation, de travail personnel voire parfois de structuration des enseignements de langue à l'école primaire ne permet pas aux élèves de prendre la mesure des efforts nécessaires à l'apprentissage d'une langue étrangère. Or on peut se demander si l'introduction de cet enseignement ne conduit pas, pour certains élèves, à un effet d'éviction au détriment des autres matières.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des réformes pédagogiques précédentes n'expliquent que quelques pourcents (de 3 à 5 % tout au plus) de l'augmentation des crédits de l'enseignement scolaire en 2002, tandis que les créations d'emplois comptent pour environ 10 % et la progression des dépenses de retraite et les mesures de revalorisation des personnels pour plus de 85 %.

Ce constat conduit votre rapporteur à sa seconde série d'observations, relatives aux créations d'emplois budgétaires.

② Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit la création de près de 10.942 emplois budgétaires et la progression des effectifs rémunérés sur les crédits de l'enseignement scolaire à la rentrée 2001 et à la rentrée 2002 explique environ 10 % de la hausse des crédits de l'enseignement scolaire.

A quoi sert cette hausse ?

A priori, on peut penser que la progression du nombre d'enseignants, dans un contexte caractérisé par la baisse du nombre d'élèves, permet une réduction significative du nombre d'élèves par classe.

Cependant, le lien entre d'un côté le taux apparent d'encadrement, c'est à dire le ratio nombre d'élèves / nombre d'enseignants et de l'autre côté le nombre d'élèves par classe est parfois ténu.

En effet, selon la Cour des Comptes¹, 12 % des enseignants du second degré n'enseignent pas et le « rendement moyen » des enseignants des enseignants du second degré, c'est à dire leur nombre d'heures de cours moyen tend à se réduire en raison de la multiplication des décharges comme d'un effet de structure (l'augmentation de la proportion des agrégés, dont l'horaire d'enseignement est moindre, et la baisse de celle des PEGC, dont l'horaire d'enseignement est plus élevé). A titre d'exemple, la Cour des Comptes a calculé que la diminution du rendement moyens des emplois d'enseignants équivalait, pour la seule académie de Nantes, à la perte de 1.180 emplois entre 1994 et 1998.

De même, le rapport général de l'IGAENR pour 1999 observait dans les écoles primaires « *une diminution des moyens consacrés à l'enseignement dans les classes* », au profit notamment du remplacement, des décharges et des fonctions d'animation et de soutien.

Ceci explique que le repli du nombre moyen des élèves par classe soit très modeste, en dépit de la baisse du nombre total des élèves.

Or le Haut Conseil de l'évaluation de l'école créé en l'an 2000 par le ministre de l'Education nationale, a conclu dans son premier avis en date de mars 2001, relatif aux effets de la réduction de la taille des classes sur les progrès des élèves : « *il semble exister un effet positif – mais faible – sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, qui semble ne se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et qui n'est vraiment visible que pour les enfants de familles défavorisées... ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes au fil de l'eau ou délibérée telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique... d'autant plus que certaines politiques peuvent être plus efficaces que la réduction de la taille des classes* ».

Le ministère de l'Education nationale en est d'ailleurs bien conscient, puisqu'il a **supprimé** cette année dans le bleu budgétaire toute référence à la baisse du nombre d'élèves par classe dans les objectifs assignés aux grands agrégats, sauf pour les élèves de ZEP.

Dans ces conditions, on pourrait **s'étonner** que le ministre de l'Education nationale mette toujours en avant l'amélioration des taux apparents d'encadrement dans ses discours de présentation du budget de l'enseignement scolaire pour 2002.

¹ Cf. le rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat, tome 2, avril 2001.

En fait, la réponse à cette question peut être trouvée dans le rapport général de l'IGAENR pour l'an 2000 : les créations d'emplois d'enseignants servent à limiter les dysfonctionnements de la rentrée au prix d'une **surconsommation de moyens** (augmentation artificielle des fonctions support de l'enseignement, surdimensionnement des effectifs de remplaçants, enseignants sans élèves dans certaines académies, etc.)

Ceci résulte de ce que le ministère de l'Education nationale est incapable de gérer quantitativement ses personnels.

Certes, on doit saluer une prise de conscience et de réels **progrès**. La pratique dite du « surcalibrage » des concours tend à se réduire. Les systèmes de suivi et d'analyse de la consommation des emplois du ministère s'affinent. Le contrôle local de l'emploi s'améliore. La présentation des documents budgétaires gagne en clarté. La refonte de la nomenclature budgétaire accroît la lisibilité du projet de loi de finances. Le bleu budgétaire propose désormais une esquisse de comptabilité analytique.

Malheureusement, le diagnostic formulé en 1999 par la **commission d'enquête du Sénat** sur la gestion des personnels enseignants demeure d'actualité, comme le soulignent à la fois la Cour des Comptes (dans son rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat d'avril 2001) et l'IGAENR (dans son rapport général pour 2000).

La Cour des Comptes observe ainsi qu'« aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. **Cette méconnaissance** – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé, ni contrôlé ».

Il en résulte une « mécanique inflationniste » où l'ensemble des acteurs cherchent à se donner de la souplesse en utilisant diverses manipulations pour « créer artificiellement des postes » et pour « utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central ».

Selon la Cour des Comptes, les **sureffectifs** et les **sureffectifs** et les **sureffectifs** ont ainsi atteint des niveaux records dans les académies en l'an 2000.

L'IGAENR ajoute que cette « **surconsommation de moyens** » pour « maîtriser techniquement la rentrée » résulte notamment « d'un excès de centralisme [des décisions] au cœur de la déconcentration ».

La Cour des Comptes remarque d'ailleurs à cet égard que « *la gestion des enseignants du secteur privé est plus simple car elle est plus décentralisée... Cette disposition a pour principal mérite d'assurer localement une adéquation presque totale entre les besoins d'enseignement et le corps professoral d'un établissement. Contrairement au secteur public, il n'y a pas de sureffectifs dans l'enseignement privé* ».

Cette **gabegie** de moyens s'étend d'ailleurs aux **établissements sous tutelle** du ministère de l'Education nationale : des contrôles effectués par l'IGAENR sur le Muséum national d'histoire naturelle et sur l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) y ont en effet trouvé une « *gestion fort éloignée de l'optimum* ».

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial **regrette** que le ministre de l'Education nationale s'investisse si peu dans la modernisation de la **gestion** de son administration.

Dans ces conditions, on peut aussi s'interroger sur les **hypothèses** sous-jacentes aux **plans pluriannuels** de recrutement et de création d'emplois. On peut en effet rappeler que le ministère avait chiffré l'an passé ses besoins annuels de recrutement d'ici à 2005 à 14.500 personnes par an pour le premier degré et à 13.833 pour le second degré dans les réponses aux questionnaires budgétaires de la commission des finances, tout en annonçant quelques semaines plus tard dans le cadre du plan pluriannuel des « besoins » annuels de recrutement de 12.500 personnes par an pour le premier degré et de 17.600 pour le second degré, soit respectivement - 15 % et +27 %. Or le ministre de l'Education nationale n'a toujours pas transmis d'explication convaincante à ces écarts.

On peut en outre s'étonner du contraste entre le discours relatif à la « pénurie » d'enseignants et le prolongement de dispositifs coûteux (comme de congé de fin d'activité) permettant aux enseignants de **cesser** leur **activité** de manière anticipée.

Incapable de gérer qualitativement ses personnels, le ministère de l'Education nationale par ailleurs également bien en peine de les gérer **qualitativement**.

A titre d'exemple, l'IGAENR¹ souligne ainsi que la décision « *prometteuse* » arrêtée en 1994 de créer des directions académiques des ressources humaines connaît à ce jour « *une incarnation incertaine* »

Dès lors votre rapporteur spécial s'inquiète des conséquences pour le fonctionnement des établissements de la **réduction du temps de travail** annuel des personnels administratifs et techniques à partir de 2002.

¹ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2000, p. 83.

On peut aussi s'inquiéter des perspectives ouvertes aux **aides éducateurs** : nombre d'entre eux n'ont toujours pas reçu de formation et le retournement du marché du travail pourrait rendre particulièrement difficile la réinsertion professionnelle de ceux dont le contrat de cinq ans arrivera prochainement à échéance, même si le gouvernement a d'ores et déjà annoncé qu'ils pourront prolonger leur contrat jusqu'à la fin de l'année scolaire 2003. En effet, une étude publiée en septembre 2000 par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) suggérait qu'il n'avaient guère acquis de compétences précises à faire valoir auprès d'un employeur extérieur.

En outre, votre rapporteur spécial rappelle que les précédents de l'Education nationale en matière d'emplois précaires n'invitent guère à l'optimisme. D'un côté, les **maîtres auxiliaires**, en moyenne beaucoup plus qualifiés que les aides éducateurs, auront été progressivement et difficilement intégrés. De l'autre, un rapport réalisé en mai 1999 par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR) estimait « sombre » le bilan de l'insertion professionnelle des maîtres d'internats et surveillants d'internat (MI-SE), c'est à dire des « pions », en principe recrutés sur critères sociaux parmi les jeunes « méritants » souhaitant poursuivre des études supérieures, et plus particulièrement parmi les jeunes souhaitant préparer les concours d'accès aux fonctions d'enseignement. En effet, la conciliation de leur service et de leur formation est difficile, de sorte que leurs chances de réussite aux concours sont faibles et leur insertion professionnelle problématique.

L'exemple des aides éducateurs est d'ailleurs emblématique des dysfonctionnements de la **formation continue** des personnels de l'Education nationale.

Les **crédits** de formation continue inscrits en loi de finances initiale n'atteindront en 2002 que le tiers de leur niveau de 1993 et, même si l'on prend en compte le coût des remplacements, l'Education nationale dépense beaucoup moins que les grandes entreprises pour la formation de ses personnels. En outre, les rapports de l'IGAEN¹ soulignent chaque année que **l'opportunité** des actions de formation conduites reste « difficile à appréhender », et que les programmes de formation, mal suivis et pilotés « généralement sans conviction », se caractérisent par un « décalage croissant entre les objectifs affichés et les réalisations ».

Or l'enjeu de la formation continue des personnels de l'Education nationale se fait de plus en plus pressant, en raison notamment de la diffusion de nouveaux outils (comme les NTIC) comme de la nécessité d'enseigner des savoirs plus étendus (comme les langues étrangères pour les enseignants du primaire).

¹ Cf. notamment le Rapport général de l'IGAEN pour 1998 et celui pour l'an 2000.

Cet enjeu rejoint d'ailleurs celui de la **rénovation des charges de service** des enseignants.

③ On peut rappeler que la hausse de la **masse salariale** directe du budget de l'enseignement scolaire aura absorbé à elle seule plus de 95 % de la progression de ce budget entre 1997 et 2002.

Or la progression de la masse salariale ne résulte guère de celle des effectifs occupés. Elle s'explique pour l'essentiel par l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique, par la progression des pensions, et surtout par la mise en oeuvre des plans successifs de revalorisation des corps du ministère. De ce point de vue, le projet de loi de finances pour 2002 ne fait pas exception puisque 85 % de la hausse du budget de l'enseignement scolaire s'explique par l'augmentation du coût des pensions et par les mesures de revalorisation des personnels.

Selon les calculs réalisés pour la période 1990-1999 par la Cour des Comptes, dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, et prolongés par votre rapporteur spécial pour les années 2000-2001, **la seule application du plan Jospin et du protocole Durafour** générera ainsi **2,4 milliards d'euros** (16 milliards de francs) de dépenses annuelles supplémentaires en 2001.

Or, si la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires au travers de la revalorisation du point de la fonction publique est légitime, la **revalorisation** inconditionnelle et systématique des corps de l'Education nationale ne saurait être une fin en soi et votre rapporteur regrette que les mesures de revalorisation des corps d'enseignant ne s'accompagnent pas d'une réflexion sur la **redéfinition** et sur la **modernisation** de leurs **charges de service**.

En effet, le **métier** d'enseignant a d'ores et déjà beaucoup **changé** avec le développement de pratiques pédagogiques comme les travaux pratiques encadrés, qui reposent sur la pluridisciplinarité, la constitution d'équipes pédagogiques, le travail en petits groupes et l'encadrement personnalisé des élèves.

Ces évolutions devraient se **prolonger** grâce à la diffusion des NTIC : le ministre de l'Education nationale souligne ainsi que « *les professeurs utiliseront Internet pour l'enseignement ou le suivi à distance, grâce par exemple au courrier électronique, ce qui permettra une plus grande proximité avec les élèves ou les parents* »¹.

¹ Cf. les actes du colloque du 22 novembre 2000 sur l'e-éducation, page 64.

Ces évolutions devraient également se poursuivre en raison de l'importance croissante accordée aux projets d'établissements et à **la vie des établissements**, notamment dans le cadre des politiques de lutte contre la violence : comme le rappelle d'ailleurs le bleu budgétaire, la seule présence d'adulte favorise la diminution de la violence dans les établissements du second degré.

Dans ces conditions l'image de l'enseignant comme celui qui professe son cours, puis rentre chez lui corriger ses copies, est datée.

Or la définition du service des enseignants à partir d'heures de cours repose sur cette image.

On peut d'ailleurs remarquer que cette définition est particulière à certains pays de l'OCDE, comme l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France et le Portugal, la plupart des autres pays combinant dans les obligations de service des enseignants des heures de cours et d'autres activités.

En France, le contraste entre l'évolution du métier des enseignants et l'archaïsme de leurs obligations de service conduit ainsi à des **ajustements de moins en moins maîtrisés** (multiplication des types de décharge, dérive des heures supplémentaires, etc.).

L'ampleur du **renouvellement** des enseignants liés aux départs en retraite prévus au cours de la prochaine décennie constitue pourtant une **occasion** historique pour la rénovation du statut et de la gestion des enseignants, en même temps qu'elle la rend urgente, comme le soulignait M. Eric Espéret dans un rapport relatif aux enseignants-chercheurs du supérieur.

④ Enfin, comme son homologue pour l'enseignement supérieur, votre rapporteur spécial s'étonne de l'allocation des moyens au sein du ministère de l'Éducation nationale entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. On peut en effet rappeler trois séries de chiffres :

- en premier lieu, entre 1975 et l'an 2000, la dépense intérieure d'éducation par élève a augmenté, à prix constants, de 91 % pour le premier degré et de 72 % pour le second degré, contre seulement 27 % pour l'enseignement supérieur. En d'autres termes, la progression des moyens accordés à l'enseignement supérieur n'a pas suivi la démographie étudiante ;

- en second lieu, la France est l'un des pays de l'OCDE qui dépensent le moins pour l'enseignement supérieur, alors qu'elle dépense déjà plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire : en 1998, la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement supérieur représentait 1,9 % du PIB en France, contre 2,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, tandis que la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement scolaire représentait 4,4 % du PIB en France, contre 3,7 % en moyenne dans les pays de l'OCDE ;

- rapportés aux effectifs d'élèves et d'étudiants, ces écarts sont encore plus importants. Comparées à la moyenne des pays de l'OCDE¹, les dépenses par élève ou étudiant exprimées en parité des pouvoir d'achat sont en effet en France inférieures de 9 % pour l'école maternelle et de 4 % pour l'école primaire, mais elles sont supérieures de 46 % pour le collège et de 35 % pour le lycée, alors qu'elles sont inférieures de 35 % pour l'enseignement supérieur. La France dépense ainsi proportionnellement deux fois plus pour ses lycéens que pour ses étudiants.

Ces écarts résultent, pour une faible part, de ce que le nombre d'enseignants par lycéen est de 10 % plus élevé en France qu'en moyenne dans les autres pays de l'OCDE, alors que le nombre d'enseignant par étudiant est plus faible. Ces écarts résultent surtout, selon les analyses transmises à votre rapporteur par le ministère de l'Education nationale, de ce que le salaire des enseignants du secondaire en fin de carrière est plus élevé.

Dans ces conditions, il semblerait ainsi logique d'accorder une priorité budgétaire aux dépenses visant à faciliter la démocratisation de **l'enseignement supérieur**.

Tel fut d'ailleurs le cas sur la période 1990-1999 : les crédits de l'enseignement supérieur ont progressé de 86 % en francs courants, contre 49 % pour les crédits de l'enseignement scolaire.

Cependant, le projet de budget pour 2002 et le budget pour 2001 se caractérisent par une surprenante **inflexion** en faveur de l'enseignement scolaire.

Le projet de loi de finances pour 2002 propose ainsi d'accroître respectivement les crédits de l'enseignement scolaire de 4,5% par élève² et les crédits de l'enseignement supérieur de 1,8 % par étudiant en prix constants, soit de respectivement + 2,8 % par élève et + 0,1 % par étudiant.

Cet écart ne répond à aucune préoccupation de bonne allocation des ressources publiques.

¹ Selon les calculs publiés par l'OCDE en l'an 2000 (mais portant sur 1997).

² Pour l'année scolaire en cours.

AVANT-PROPOS

Les crédits demandés pour le budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élèvent à **52,701 milliards d'euros** (345,70 milliards de francs), contre 50,620 milliards d'euros (332,04 milliards de francs) en l'an 2001, soit une **progression de 4,11 %** (contre + 2,82 % à structure constante en 2001¹).

Dans son discours² de présentation du projet de budget pour 2002, le ministre de l'Education nationale indiquait qu'il s'agissait là « *de la plus forte progression en valeur absolue depuis le budget qu'il avait fait adopter en 1993 et l'une des plus fortes progressions en volume* ».

Cette assertion mérite d'être **nuancée**. En effet, l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002 (soit + 2.082 millions d'euros) résulte :

- à hauteur de 802 millions d'euros de l'ajustement du niveau de la participation du ministère aux charges de pensions, qui avait été sous-estimée ;
- à hauteur d'environ 350 millions d'euros de ce que les crédits destinés à la rémunération des personnels en activité et aux charges sociales³ avaient été sous-estimés dans le budget de l'enseignement supérieur pour 2001, construit sous l'hypothèse, qui ne sera pas confirmée, d'absence de revalorisation du point de la fonction publique.

On peut d'ailleurs rappeler que les crédits évaluatifs destinés aux rémunérations et aux charges sociales sont presque **systematiquement sous-estimés** : au cours de la période 1990-2001, le budget voté n'aura permis de couvrir les dépenses de rémunération de la première partie du titre III que pour les années 1991, 1996, 1998, 1999 et 2000, et les dépenses de charges sociales des chapitres 33-90 et 33-91 que pour les années 1995, 1996 et 2000.

¹ La progression apparente du budget de l'enseignement scolaire en 2001 (soit + 7,6 %) s'expliquait en fait aux deux-tiers (à hauteur de 2,277 milliards d'euros) par l'inscription au budget du ministère de l'Education nationale du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du ministère, alors que cette opération faisait jusqu'à l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget charges communes.

² Discours en date du 18 septembre 2001, page 5.

³ Y compris pour les établissements d'enseignement privé sous contrat.

Si l'on tient compte ne serait-ce que de la sous-estimation des crédits évaluatifs destinés à la rémunération et aux charges sociales des personnels en activité dans la loi de finances initiale pour 2001, la progression « réelle » du budget de l'enseignement scolaire ressort ainsi à + 3,4 % en 2002, et à + 3,6 % en 2001¹, ce qui correspond à un rythme légèrement **inférieur** en valeur à celui des années précédentes (+ 3,46 % en l'an 2000, +4,13 % en 1999, et + 3,15 % en 1998), comme à celui des années 1994-1996 (+ 4,0 % par an en moyenne).

A prix constants², la progression du budget de l'enseignement scolaire s'inscrit d'ailleurs en net repli au cours des années 2001-2002³ (+ 1,8 % par an en moyenne) par rapport aux années 1998-2000 (+ 2,8 % par an en moyenne)

Pendant, le budget de l'enseignement scolaire à structure constante aura augmenté en valeur de 19 % sur la législature 1997-2002, et même de 21,6 % si l'on rattache à l'enseignement scolaire le coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité, ce qui correspond à des progressions respectives de 13 % et de 15 % à prix constants.

Compte tenu de ce que le budget général de l'Etat n'aura progressé entre 1997 et 2002, selon les calculs du ministère de l'Economie et des finances, que de 8,9 % à structure de 1998 constante (et de 3 % à prix constants), **le seul budget de l'enseignement scolaire aura absorbé au cours de la législature 1997-2002 plus de 40 % de la progression du budget général de l'Etat en francs courants et plus de 85 % de la progression du budget de l'Etat en francs constants.**

On peut s'interroger sur la **pertinence** de cette allocation des moyens.

En effet, durant le même laps de temps, c'est à dire entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2001-2002, **le nombre d'élèves s'est réduit** de 184.000 (- 2,7 %) dans l'enseignement primaire et de 122.000 (- 2,2 %) dans l'enseignement secondaire.

En outre, selon les prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait se stabiliser au cours des cinq prochaines années (+ 212.000 pour l'enseignement primaire, mais - 171.000 pour l'enseignement secondaire entre la rentrée 2001 et la rentrée 2006).

¹ A structure constante.

² Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

³ A structure constante pour 2001.

**Evolution des effectifs d'élèves
dans les établissements du premier et du second degré
(Public + privé, France métropolitaine + DOM)**

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} degré	6 721	6 650	6 606	6 572	6 552	6 536
2 nd degré	5 736	5 719	5 692	5 664	5 619	5 600
Enseignement post-baccalauréat	272	272	271	272	272	272
Total	12 729	12 641	12 570	12 508	12 442	12 407

Source : ministère de l'Education nationale

En d'autres termes, le coût budgétaire d'un élève a déjà augmenté de plus de 19 % en francs courants (et de près de 15 % en francs constants) au cours des quatre dernières années, et le présent projet de loi de finances propose de l'accroître encore de 4,5 % en francs courants en 2002 (et de près de 3 % en francs constants).

L'opportunité de cette hausse est d'autant plus contestable que le budget de l'enseignement scolaire est extraordinairement **rigide**.

En effet, selon les estimations de la Cour des Comptes, **97 % de ces crédits** sont directement ou indirectement affectés à des **dépenses de personnel**, cette proportion s'étant d'ailleurs sensiblement accrue au cours des années 1990.

Les efforts de maîtrise des dépenses n'en seront donc à l'avenir que plus difficiles.

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

Avec **52,701 milliards d'euros** (345,70 milliards de francs) de crédits demandés pour 2002, le budget de l'enseignement scolaire est de loin le **premier budget de l'État**, et représente près de la moitié de l'effort total de la Nation en faveur de l'éducation.

Selon les reconstitutions opérées par la direction des affaires financières du ministère en l'an 2000, ce budget rémunérait **1.220.000 personnes-équivalent temps plein en l'an 2000** (dont 947.000 emplois budgétaires).

Le budget de l'enseignement scolaire aura augmenté de 71 % en francs courants sur la période 1991-2002 (cf. tableau ci-dessous).

Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1991

(en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Budget de l'enseignement scolaire	33,2	34,6	36,9	38,3	40,0	41,4	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7
<i>Accroissement en %</i>	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63	4,11
Budget de l'éducation nationale	37,9	40,0	42,9	44,4	46,4	48,4	49,4	51,0	53,2	55,0	59,2	61,4
<i>Accroissement en %</i>	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51	3,85
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	16,8	17	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,4	19,8

Selon les calculs effectués par le bureau des études de la direction des affaires financières du ministère, et publiés en avril 2001 dans le cadre de la brochure annuelle « *Financement et effectifs de l'enseignement scolaire*¹ », la progression d'ensemble du budget de l'enseignement scolaire entre 1990 et l'an 2000 (+ 32,5 % en francs constants²) se caractérise toutefois par **des évolutions très contrastées des différentes catégories de dépenses**, soit, en francs constants :

- + 34,9 % (soit + 75,28 milliards de francs) pour les dépenses de personnels ;
- + 30,4 % (soit + 0,98 milliard de francs) pour les bourses et les fonds sociaux ;
- + 21,8 % (soit + 1,03 milliard de francs) pour l'enseignement privé, hors rémunérations ;
- + 0,6 % (soit + 0,02 milliard de francs) pour le fonctionnement ;
- - 14,1 % (soit - 0,21 milliard de francs) pour les crédits pédagogiques ;
- - 14,6 % (soit - 0,32 milliard de francs) pour les interventions (hors bourses) ;
- - 28,3 % (soit - 0,21 milliard de francs) pour la formation (hors rémunérations) ;
- - 53,2 % (soit - 0,81 milliard de francs) pour les investissements.

Au total, la hausse de la masse salariale aura absorbé 99,4 % de la progression du budget de l'enseignement scolaire en volume entre 1990 et l'an 2000.

¹ D'une très grande richesse et d'une très grande clarté, cette brochure mériterait sans nul doute une plus large diffusion.

² Déflaté de l'indice des prix à la consommation.

Compte tenu de la progression des effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire (environ + 5 %¹ sur la même période, hors emplois jeunes), la hausse du budget de l'enseignement scolaire en volume aura donc été consacrée aux 5/6èmes à la progression du **pouvoir d'achat moyen des personnels**, notamment sous l'effet des plans de revalorisation successifs de la quasi-totalité des corps de l'enseignement scolaire.

Quoi qu'il en soit, on peut rappeler que le budget de l'enseignement scolaire ne donne qu'un reflet **flou** des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire :

- d'un côté, l'ensemble des dépenses d'administration générale afférentes à **l'enseignement supérieur** (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputées sur le budget de l'enseignement scolaire, et le budget de l'enseignement scolaire prend à sa charge les élèves des **classes préparatoires** aux grandes écoles, ainsi que celles des sections de **techniciens supérieurs** situés dans les lycées, pour un coût annuel de plus de 2 milliards d'euros ;

- inversement, les dotations des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont imputés sur la section « enseignement supérieur » du budget de l'Education nationale.

De plus, le ministère de l'Agriculture (pour l'enseignement agricole), le ministère des Affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger), le ministère de la Défense (pour les écoles militaires), participent à l'enseignement scolaire, à hauteur respectivement de 890 millions d'euros, 404 millions d'euros² et 1.072 millions d'euros en 1999 selon les comptes de l'éducation publiés en décembre 2000 par la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education nationale.

En outre, les charges de **pensions** sont nettement supérieures aux seuls crédits inscrits sur la section de l'enseignement scolaire : l'écart est pris en charge par le budget des charges communes, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en l'an 2000, ce montant ayant augmenté de près de 80 % entre 1992 et 2000.

¹ Les effectifs réels sont très difficiles à dénombrer, comme l'avait mis en évidence en 1999 le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants (« Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir », rapport n°328, 1998-1999)

² Chiffre pour 1998.

Enfin, le financement des postes d'**emplois-jeunes** « aides éducateurs » dans l'enseignement scolaire, au nombre de 70 000¹ à la fin de l'an 2000, est majoritairement assuré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, à hauteur de 904 millions d'euros pour l'an 2000 (contre 767 millions d'euros en 1999 ; 540 millions d'euros en 1998 et 92 millions d'euros en 1997).

Si l'on tient compte de ces deux derniers facteurs, la progression des dépenses d'enseignement scolaire apparaît d'ailleurs rétrospectivement beaucoup **plus dynamique** que ne le suggère l'évolution du seul budget de l'enseignement scolaire (cf. tableau ci-après).

Evolution du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs sur la période 1996-2000

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000
Budget de l'enseignement scolaire (1)	41,6	42,3	43,6	45,5	47,0
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,5</i>	<i>3,15</i>	<i>4,13</i>	<i>3,46</i>
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0	0,09	0,54	0,77	0,91
Total (1) + (2)	41,6	42,4	44,1	46,3	47,9
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,7</i>	<i>4,2</i>	<i>4,8</i>	<i>3,7</i>
Coût des pensions pris en charges par le budget des charges communes (3)	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6
Total (1) + (2) + (3)	42,7	43,6	45,6	47,7	49,5
<i>Accroissement en %</i>		<i>2,0</i>	<i>4,4</i>	<i>4,9</i>	<i>3,8</i>

¹ Néanmoins, au 31 décembre 2000, seuls 62.225 emplois d'aides éducateurs étaient effectivement pourvus.

B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Sous les réserves précédentes, le tableau ci-après retrace les crédits du budget de l'enseignement scolaire.

Récapitulatif des crédits du budget de l'enseignement scolaire

(en milliards d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	43,47	45,35	+4,3
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	28,09	28,90	+2,9
<i>dont pensions</i>	10,08	10,93	+8,4
<i>dont charges sociales</i>	3,80	3,99	+5,2
Titre IV (interventions)	7,04	7,25	+2,9
Total Dépenses ordinaires	50,51	52,60	+4,1
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,106	0,106	+0,7
Total (DO + CP)	50,62	52,70	+4,1

Cette présentation appelle toutefois **trois remarques**.

En premier lieu, comme le soulignait la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, « *le budget de l'enseignement scolaire mêle des dépenses identifiées par nature et des dépenses identifiées par destination. Les lignes consacrées ainsi à quelques politiques [notamment les crédits pédagogiques], comportent à la fois des dépenses de fonctionnement et des dépenses en personnel [et] d'autres dépenses ne sont identifiées que par leur seul objet* ».

En second lieu, la **nomenclature** du budget de l'enseignement scolaire est particulièrement **instable** : 29 chapitres sur 47 ont été modifiés ou supprimés depuis 1997 et le projet de budget pour 2002 comporte encore 25 mesures de transfert, ce qui rend extrêmement difficile l'analyse des évolutions détaillées sur une longue période.

S'agissant enfin de l'**exécution** du budget, la Cour des Comptes notait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 des **améliorations** sensibles en matière de prévision des dépenses de personnel, tout en relevant que ces améliorations « *rencontrent des limites* » dues au fait que « *le contrôle financier déconcentré n'a pas encore produit la totalité des effets qui en sont attendus. Outre que les procédures fiables de connaissance précise de la dépense sont mises en œuvre inégalement dans les académies... [les procédures de recrutement au niveau local ne permettent pas toujours une maîtrise de l'évolution de la dépense]* ».

En revanche, la Cour des Comptes soulignait que certains postes connaissent « *un taux de consommation faible, et qui, de surcroît se détériore. Une des explications tient vraisemblablement au **rythme de gestion** dans les services académiques. Celui-ci est très irrégulier, les factures sont accumulées pour règlement en fin d'année et dépassent alors la capacité d'absorption des services ; une part des crédits est aussi engagée en fin d'année, après la rentrée : ainsi apparaissent à la fois une sous-consommation des crédits et un reste à payer.*

Le ministère éprouve aussi de grandes difficultés à mettre en œuvre des mesures intervenant en cours d'année ; c'est ainsi que la loi de finances rectificative de [juin] 2000 a été très mal exécutée et qu'une grande partie des mesures nouvelles qu'elle prévoyait ne prendront effet ou ne seront soldées qu'au cours de l'année 2001...

*Le ministère ne dispose pas, en outre, de tous les éléments nécessaires à un **suivi efficace des crédits de fonctionnement**, témoignant aussi probablement de la priorité accordée par les services au suivi des dépenses de personnel* ».

Ce diagnostic est d'ailleurs confirmé par les études approfondies du fonctionnement de plusieurs services académiques effectuées en l'an 2000 par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

L'IGAENR relevait ainsi que dans une académie « *le contrôle de la disponibilité des crédits n'est pas réalisé au moment de l'engagement mais a posteriori. On ne peut que regretter cette procédure, qui dans un établissement d'enseignement, appellerait de sévères critiques* ». En outre, dans cette même académie « *les services de gestion souffrent d'un manque de personnel de catégorie A et d'une maîtrise insuffisante des réglementations, des délais et des procédures* ». Enfin, après avoir regretté que la construction d'indicateurs et de tableaux de bord soit laissée à la seule initiative des chefs d'établissement, l'IGAENR concluait à cet égard « *on ne peut [pourtant] renforcer les moyens distribués dans engager une évaluation de leur utilisation ; or l'académie n'a guère progressé dans ce domaine depuis de nombreuses années* ».

De même, après avoir déploré les surcoûts induits par « *le fractionnement des fonctions entre divisions et services, mais également... [la] subdivision excessive de l'organisation à l'intérieur même de certaines divisions [les frais de déplacement étant ainsi traités par deux bureaux distincts]* », l'IGAENR observait dans une autre académie que « *le budget académique n'entre pas encore dans un contrôle de gestion. Si la dépense est techniquement bien maîtrisée, par contre les circuits adoptés, qui impliquent plusieurs divisions des services académiques, ne permettent pas un contrôle de la dépense finale* ».

1. Les moyens des services (titre III)

Les dépenses ordinaires constituent **99,8 % des crédits** du budget de l'enseignement scolaire. Elles s'élèvent à 52,6 milliards d'euros (+ 4,1 %) dans le projet de loi de finances pour 2002.

Les **moyens des services** représentent 86 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **45,34 milliards d'euros** en 2002.

Plus de 97 % des moyens des services, et plus 84 % des dépenses ordinaires sont consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales, soit une somme totale de 42,4 milliards d'euros¹.

Cela souligne, s'il en est encore besoin, l'enjeu que représentent la **politique salariale** et la **gestion prévisionnelle des emplois**.

a) Les crédits destinés directement aux rémunérations et aux charges sociales des personnels

Les dépenses directement² consacrées aux rémunérations et aux pensions progressent de 1.852 millions d'euros (+ 4,5 %) dans le projet de budget pour 2002.

Cette progression s'explique à hauteur de **704 millions d'euros** par le solde de **deux mesures d'ajustement** de crédits évaluatifs :

- l'ajustement à la hausse des crédits destinés aux **charges de pension**, à hauteur de **801 millions d'euros**. Cette mesure d'ajustement s'explique par des erreurs de prévision, mais aussi par l'incidence sur le

¹ Dont 705 millions d'euros (-0,6 %) pour les heures supplémentaires des enseignants des lycées et collèges et 195 millions d'euros (+2,2 %) pour les heures supplémentaires des enseignants des classes préparatoires et des sections de techniciens spécialisés, soit en moyenne plus de 2.500 euros par enseignant du 2nd cycle.

² Il convient toutefois de rappeler que les dépenses de personnel ne sont pas toutes retracées dans ces chapitres.

montant des pensions des revalorisations du point de la fonction publique intervenues en 2001 (alors que le budget pour 2001 avait été construit sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation du point de la fonction publique) et par la décision arrêtée à la fin de l'an 2000 de prolonger le dispositif de « congé de fin d'activité » (CFA), qui devait en principe s'achever ;

- l'ajustement à la baisse, à hauteur de 97 millions d'euros, des crédits destinés à la rémunération des personnels en activité. Cet ajustement est pour l'essentiel le corollaire du constat précédent : en raison pour l'essentiel du prolongement du CFA, les personnels ont cessé leur activité en 2001 en nombre plus élevé que prévu.

On peut d'ailleurs souligner de manière plus générale le dynamisme des dépenses de pensions, qui devraient doubler entre 1994 et 2004.

Evolution du montant des pensions de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Montant total	7,23	8,00	8,43	9,65	10,37	11,11	11,93	12,81
dont au budget de l'enseignement scolaire	6,36	6,64	7,36	8,27	8,87	9,51	10,08	10,89

Source : ministère de l'Education nationale

Mais la progression des dépenses destinées aux rémunérations et aux charges sociales s'explique aussi, à hauteur de **758 millions d'euros**, par l'incidence en 2002 des mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001, notamment :

- à hauteur de **558 millions d'euros**, par l'effet en année pleine des mesures portant hausse des **rémunérations** publiques intervenues en 2001 ;

- à hauteur de **108 millions d'euros** par l'effet en 2002 des **mesures de revalorisation catégorielles** entrées en vigueur en septembre 2001, principalement la poursuite du **plan d'intégration des instituteurs** dans le corps des professeurs des écoles (20.735 emplois étant transformés à cet effet, pour un coût budgétaire en année pleine de 120 millions d'euros, cf. encadré ci-après), mais aussi la création de 500 emplois de professeurs des écoles hors classe (pour un coût budgétaire en année pleine de 4 millions d'euros), la création d'une nouvelle indemnité pour les 4.500 enseignants du premier degré qui assurent une fonction de maître formateur (pour un coût budgétaire en

année pleine de 30 millions d'euros) et la poursuite des mesures de revalorisation des « ATOS » (c'est à dire des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service) ;

- à hauteur de **89 millions d'euros** par l'effet en année pleine des **créations d'emplois budgétaires** (au nombre de 12.838) intervenues à la rentrée 2001.

L'intégration accélérée des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles

Le corps des professeurs des écoles a été créé en 1990 dans le cadre du plan général Jospin de revalorisation de la fonction enseignante. Dès lors, les perspectives de carrière des instituteurs ont été profondément modifiées, leur corps étant désormais en voie d'extinction. Les instituteurs ont accès au nouveau corps des professeurs des écoles par la voie de listes d'aptitude ou de concours internes qui leurs sont réservés. Ils sont alors rémunérés sur l'échelle indiciaire des professeurs certifiés.

Le rythme annuel de cette intégration avait été initialement fixé à 12.000 : 7.000 au titre du plan Jospin et 5.000 au titre du protocole Durafour, l'achèvement du processus étant prévu pour 2015. Ce rythme a ensuite régulièrement augmenté : 14.619 en 1995, 14 641 en 1996, 14.850 en 1997 et en 1998.

En outre, face aux difficultés posées par la coexistence de deux corps pour exercer le même métier, le ministre, soumis à de fortes pressions syndicales, a prévu, dans un relevé de conclusions du 10 juillet 1998 relatif à l'enseignement primaire, **l'accélération** du rythme d'intégration des instituteurs à compter de septembre 1999, cette intégration devant désormais **s'achever en 2007**. Le projet de loi de finances pour 2002 propose ainsi, comme en 1999, en 2000 et en 2001, de transformer 20.735 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles.

Par ailleurs, depuis 1998, aucun instituteur ayant un minimum de 37,5 années d'ancienneté ne part à la retraite sans avoir été intégré, et il est prévu de procéder à **l'assimilation des retraités actuels** quand l'intégration sera terminée. Selon les évaluations transmises cette année à votre rapporteur par le ministère de l'Education nationale, le coût budgétaire annuel de l'intégration de la totalité des instituteurs (320.000 environ), s'élèverait à approximativement 1,5 milliards d'euros sur la période 1990-2007, compte tenu de la valeur du point de la fonction publique applicable en PLF 2001.

Au total, compte tenu des autres mesures de revalorisation mises en oeuvre, le rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur la situation et la gestion des personnels enseignants soulignait que **le coût d'un instituteur sera en 2008 supérieur de 47 % en 2007 par rapport au niveau de 1998**.

Des créations d'emplois à l'évolution des effectifs de personnels en 2001

Les créations d'emplois budgétaires pour 2001 se répartissent comme suit :

- la **création** de 4.125 emplois de professeur des écoles stagiaires, de 1.330 emplois d'ATOS (625 personnels administratifs et 705 personnels techniques), de 800 emplois de professeurs des écoles, de 570 emplois d'enseignants du second degré, de 300 emplois de personnels médico-sociaux (50 médecins, 150 infirmières, 100 assistants de service social), de 45 emplois d'inspecteur et de 30 emplois de personnels de direction ;

- la **consolidation** des 300 emplois de chefs de travaux supplémentaires annoncés dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel, ;

- la consolidation des **surnombres** autorisés en 1994 et 1995, soit 1.338 enseignants du second degré et 46 personnels de direction ;

- la **transformation** de 18.000 **heures supplémentaires** annuelles (HSA) en 600 emplois de certifiés et 400 emplois de PLP ;

- la poursuite de la résorption de **l'emploi précaire**, via la création de 3.000 emplois, pour partie financés par la suppression de crédits correspondant à la rémunération d'enseignants non titulaires.

Déduction faite des opérations de transformation et de consolidation d'emplois, il est donc prévu en 2001 une augmentation des effectifs de près de 7.700 agents, dont 6.000 enseignants et 1.675 personnels non enseignants, à laquelle il convient d'ajouter les crédits destinés à rémunérer 1.000 emplois supplémentaires de MI/SE (mesure inscrite en LFR pour 2000), 739 équivalents temps plein (ETP) pour assurer la suppléance des ATOS, 700 assistants de langue supplémentaires, 290 ETP afin d'accroître le nombre de vacances des services de santé scolaire, 111 nouveaux instituteurs à Mayotte et 26 emplois non budgétaires au profit de centre national de documentation pédagogique (CNDP).

Au total, compte tenu de la création de 588 contrats pour l'enseignement privé sous contrat, **les effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire devraient croître en 2001 de plus de 11.000 équivalent-temps plein (+ 0,9 %).**

Enfin, cette progression s'explique à hauteur de **391 millions d'euros** par l'effet en tiers d'année des **mesures nouvelles** inscrites dans le projet de loi de finances pour 2002 notamment :

- à hauteur de **186 millions d'euros** (dont 41 millions d'euros pour les retraités), par la hausse des **rémunérations** prévue en 2002 ;

- à hauteur de **122 millions d'euros** par l'effet en fraction d'année des **créations d'emplois** (au nombre de 10.942) prévues à la rentrée 2002 (pour un coût de 320 millions d'euros en année pleine) ;

- à hauteur de **94 millions d'euros** (dont 41 millions d'euros pour la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles), par l'effet en fraction d'année de nouvelles **mesures catégorielles** (pour un coût de 238 millions d'euros en année pleine).

Les créations d'emplois et les mesures catégorielles prévues pour 2002 sont détaillées infra.

On peut toutefois formuler **deux observations**.

En premier lieu, le cumul des mesures d'amélioration de la situation statutaire et indemnitaire des personnels de l'Education nationale (enseignement scolaire + enseignement supérieur) intervenues durant la législature 1997-2002 devrait représenter selon les calculs effectués par le gouvernement un **surcoût annuel total de 1,6 milliard d'euros en 2002**, dont 616 millions d'euros par an pour l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles et 211 millions d'euros pour l'intégration des professeurs de lycée professionnel de première classe dans la seconde classe, l'amélioration de la carrière des professeurs et l'extension de la hors classe.

En second lieu, le ministre de l'Education nationale aura créé pour l'enseignement scolaire dix fois plus d'emplois budgétaires (23.780) en deux ans (2001-2002), qu'il n'en avait été créé durant toute la décennie 1991-2000.

En effet, le nombre des emplois budgétaires s'était accru de 14.000 entre 1990 et 1993, puis s'était stabilisé autour de 942.000 entre 1993 et 2000¹, les créations d'emplois budgétaires accélérant ensuite à 12.838 en 2001 et à 10.942 en 2002.

Evolution des emplois budgétaires recensés par le ministère de l'Education nationale

(en milliers)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (est)	PLF 2002
Emplois budgétaires	940	937	942	944	945	946	941	941	942	942	954	964
Variation annuelle (en unités)	11.460	-2.851	5.399	2.026	751	1.055	-4.982	174	318	-154	12.838	10.942

Sources : ministère de l'Education nationale pour la période 1990-2000, PLF 2002 pour 2001 et 2002

¹ En l'an 2000, les créations d'emplois budgétaires se sont toutefois accompagnées du transfert sur crédits de la rémunération de 4.270 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE), de sorte que le nombre total d'emplois budgétaires fut finalement quasiment inchangé.

Une fois encore, il convient toutefois de souligner que l'évolution des emplois budgétaires ne donne qu'un pauvre aperçu de celle des effectifs réels.

Ainsi, selon les reconstitutions effectuées par le bureau des études de la direction des affaires financières du ministère, et publiés en avril 2001 dans le cadre de la brochure annuelle « *Financement et effectifs de l'enseignement scolaire, entre 1990 et l'an 2000* les emplois budgétaires n'ont progressé que de 14.000 (de 928.000 à 942.000, soit une hausse de 1,5 %), tandis que **les effectifs équivalent-temps plein** rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire **ont augmenté de 136.000¹** (de 1.184.000 à 1.220.000), dont + 70.000 emplois jeunes, + 34.000 personnels enseignants, d'éducation et d'orientation dans le second degré public, + 12.700 enseignants du privé, + 14.500 contrats emplois solidarité, + 5.700 personnels administratifs et techniques (ATOS) titulaires, + 4.000 assistants étrangers, + 3.000 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE) et - 8.200 enseignants du premier degré (cette baisse s'expliquant pour 2.900 par le transfert des IUFM vers le budget du supérieur et pour 6.000 par la diminution du nombre de stagiaires).

b) Les autres crédits de fonctionnement

Les autres **crédits de fonctionnement**, dont la nomenclature détaillée est profondément remaniée, s'élèvent à **1.525 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2002, en augmentation de 21 millions d'euros (+ 1,4 %).

Cette augmentation résulte principalement de deux évolutions de sens contraire :

- d'un côté, la baisse de 28 millions d'euros (à 227 millions d'euros), des dépenses « d'action pédagogiques » du chapitre 36-71 destinées notamment à la rémunération des **aides éducateurs**, les crédits de ce chapitre étant depuis 1997 sous-consommés puisque le nombre effectif d'aides éducateurs (62.225 au 31 décembre 2000) demeure en deçà de l'objectif initialement fixé (70.000) ;

- de l'autre, la hausse des crédits destinés à l'informatique (+ 12 millions d'euros), aux frais de changement de résidence (+ 12 millions d'euros), au plan pour l'éducation artistique et culturelle (+ 3,8 millions d'euros pour le centre national de documentation pédagogique - CNDP - et + 4,4 millions d'euros pour les établissements), au plan Handiscol (+ 7,7 millions d'euros, à 15,9 millions d'euros) et à l'enseignement des langues vivantes à l'école (+ 6,6 millions d'euros).

¹ Ce chiffre théorique ne prend toutefois pas en compte le fait que nombre des postes correspondants, notamment pour les emplois jeunes et les assistants de langue, ne sont pas pourvus.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des Comptes soulignait toutefois que « *l'utilisation finale des crédits de fonctionnement est incertaine ...* :

- dans le secondaire, nombre de dépenses sont à la charge des établissements, qui reçoivent à cette fin des crédits identifiés par leur objectif. Or, il n'y a pas encore de compte rendu sur l'utilisation effective des crédits. En 1999, sur la base des comptes financiers analysés pour la première fois par le ministère, il est apparu que les « reliquats » dans les établissements concernant les fonds sociaux ou certaines enveloppes pédagogiques fléchées se montaient à 1,1 milliard de francs, soit le montant d'une année de crédits ;

- dans le domaine de l'enseignement primaire, l'absence de structure support de l'école conduit à ce que les services académiques soient les ordonnateurs finals de la dépense, pourtant dispersée dans un grand nombre de lieux d'usage (plus d'un millier d'écoles dans une académie). Outre la lourdeur des procédures et la charge qu'elle impose aux services académiques, ceux-ci n'assurent, sauf exception (parfois par exemple pour les ZEP) aucun suivi de la nature, du destinataire ou du montant des dépenses dites pédagogiques ».

2. Les crédits d'intervention publique (titre IV)

Avec **7,248 milliards d'euros** (47,5 milliards de francs) dans le projet de budget pour 2002, soit une augmentation de 205 millions d'euros (+ 2,9 %), de les crédits d'intervention publique représentent **13,75 %** du budget du ministère.

a) Les crédits consacrés à l'enseignement privé

Près de 88 % des crédits de ce titre sont consacrés à **l'enseignement privé**, qui, avec 6,398 milliards d'euros (41,97 milliards de francs), voit ses dotations progresser de 218 millions d'euros, soit une hausse de 3,53 % (après + 2,02 % en 2001, + 3,65 % en 2000 et 3,06 % en 1999).

Ces dotations se décomposent comme suit :

- **5,535 milliards d'euros** de crédits destinés à **rémunérer** les **enseignants** sous contrat, dont le nombre devrait augmenter de 645 en 2002 en application du principe de parité avec les établissements publics. La progression de ces crédits de (+ 3,9 %) s'explique pour l'essentiel, comme celle des crédits destinés aux rémunérations des personnels du public, par la hausse des traitements et par l'incidence des mesures de revalorisation catégorielles.;

- **0,863 milliards d'euros de subventions de fonctionnement**, soit une hausse de +1,1 %, ce faible rythme de progression s'expliquant notamment par le repli des effectifs d'élèves.

b) Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études baissent** de 3,3 % (contre des hausses de 0,9 % en 2001, de 1,2 % en l'an 2000 et de 29 % en 1999) pour atteindre 627 millions d'euros (4,11 milliards de francs).

Cette baisse s'explique par les faibles taux de consommation de ces crédits au cours des années précédentes (96,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en 1999 et 96,0 % en 2000).

S'agissant plus particulièrement des **bourses** proprement dites, qui comprennent les **bourses de collège** (attribuées à 790.000 élèves en 2000-2001, soit 23,2 % des collégiens, et d'un montant maximal de 1.812 francs), les **bourses nationales de lycée** (attribuées sur critères de ressources à 589.000 élèves en 2000-2001, soit 26,8 % des lycéens), les **bourses de mérite** (au nombre de 30.000 à partir de la rentrée 2002 et attribuées sur critères scolaires et sociaux), les **primes** d'entrée en classes de seconde, de première et de terminale versées avec le premier terme de la bourse de lycée (d'un montant de 213,43 euros), les **aides spécifiques** aux élèves boursiers de l'enseignement technique et professionnel (primes d'équipement et primes à la qualification) et les bourses d'études pour les lycées français en Europe (au nombre de 35 en 2001-2002), la Cour des Comptes estimait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 que « *l'ajustement intervenu en 1999 pour les bourses de collège s'est révélé manifestement trop élevé, malgré l'augmentation du nombre de boursiers. La diminution du nombre de boursiers lycéens a accru le phénomène, conséquence de la faible revalorisation du plafond des bourses¹* ». Cependant, les reliquats demeurent modestes.

En revanche, les **fonds sociaux**, destinés à aider certains élèves ou leurs familles à faire face à des situations difficiles, se caractérisent à la fois par des taux de consommation faibles et par des **reliquats** très importants. En effet, rapporté aux crédits disponibles (crédits de l'année + reliquats) le **taux de consommation** de ces fonds sociaux a été en l'an 2000, selon le ministère :

¹ Indexés sur le SMIC, selon des modalités qui n'ont pas été précisées à votre rapporteur spécial, les plafonds de ressources pour les bourses de collège ont été revalorisés de 1,24 % pour l'année scolaire 2000-2001 par rapport à l'année scolaire 1999-2000. Indexés sur les prix, selon des modalités qui n'ont pas non plus été précisées à votre rapporteur spécial, les plafonds de ressources pour les bourses de lycée ont été revalorisés de 0,5 % pour l'année scolaire 2000-2001 par rapport à l'année scolaire 1999-2000.

- d'environ **41 % pour le fonds social lycéen**, créé en 1991, destiné aux lycées publics, et doté de 22,75 millions d'euros en 2001, comme en l'an 2000 (contre 20,5 millions d'euros en 1999 et 19,2 millions d'euros en 1998) ;

- d'environ **31 % pour le fonds social collégien**, créé à compter de la rentrée 1995 dans les établissements publics et du 1^{er} janvier 1996 dans les établissements d'enseignement privé sous contrat, et doté de 24,5 millions d'euros en 2001 comme en l'an 2000 (contre 26,75 millions d'euros en 1999 et 24,7 millions d'euros en 1998) ;

- d'environ **48 % dans les collèges** et **51 % dans les lycées** pour le **fonds social pour les cantines** créé à partir de la rentrée 1997-1998 dans le cadre de la loi contre les exclusions et doté de 38,11 millions d'euros (250 millions de francs) en 2001, comme en 2000 et en 1999.

Le rapport général de l'IGAENR pour 1999 observait d'ailleurs déjà « *un accroissement des reliquats... nombreux [étant] les exemples d'établissements qui ne parviennent pas à réduire sensiblement ce reliquat, y compris dans un collège dont le principal assure pourtant que le contexte social est parfois dramatique... le cas le plus caricatural [étant] sans doute celui d'un lycée qui reçoit chaque année, au titre du fonds social, un crédit de 60.000 francs qu'il thésaurise consciencieusement au point que le montant des crédits disponibles s'élevait, à la rentrée dernière, à 362.858 francs* ».

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministre de l'Education nationale n'a pourtant mentionné **aucune perspective de réforme** du fonctionnement de ces fonds sociaux.

Au total, la Cour des Comptes concluait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, que le chapitre « *bourses et secours d'études ...fait **office de réservoir** pour le titre IV* ».

Ce chapitre a d'ailleurs fait l'objet en mai 2001 d'une nouvelle **annulation** de crédits à hauteur de 10,67 millions d'euros.

c) Les autres dépenses d'intervention

La contribution de l'Etat aux **transports scolaires** s'accroît de 1,9 % dans le projet de budget pour 2002 (contre +4,4 % en 2001) pour s'établir à 102,7 millions d'euros (674 millions de francs).

Par ailleurs, les subventions aux dépenses d'éducation dans les **territoires et collectivités d'outre-mer** s'inscrivent en hausse de 3,8 %, à 33,2 millions d'euros (218 millions de francs).

Enfin, les crédits demandés pour le chapitre 43-80 « interventions diverses » augmentent de 6,6 %, à 86,4 millions d'euros (567 millions de francs), cette augmentation s'expliquant pour l'essentiel par la hausse des crédits destinés aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi solidarité consolidés (CEC).

3. Les dépenses en capital (titres V et VI)

Les dépenses en capital ne représentent qu'une **infime fraction (0,20 %) du budget de l'enseignement scolaire**, avec **106,3 millions d'euros** (697 millions de francs) de **crédits de paiement** demandés pour 2001, soit une augmentation de 0,7 % (après + 3,0 % en 2001 et - 11 % en l'an 2000).

On peut se demander si cette augmentation tire pleinement les leçons de la **sous-consommation** préoccupante de ces crédits, les reports atteignant 53 millions d'euros en 2001 (soit plus de 50 % des crédits initiaux), contre 29 millions d'euros en l'an 2000 (soit 28 % des crédits initiaux).

Par ailleurs, les **autorisations de programme** augmentent de 9,2 %, à 131,1 millions d'euros (860 millions de francs), dont :

- 53,6 millions d'euros dans le cadre des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 ;

- 47,4 millions d'euros en faveur des investissements directs de l'Etat auprès des académies, de l'administration centrale et des établissements à la charge de l'Etat ;

- 19,8 millions d'euros destinés à l'acquisition de matériels pédagogiques ;

- 6,1 millions d'euros de subventions d'investissement, notamment pour le plan exceptionnel de la Corse et pour un complément de moyens pour les constructions scolaires en Guyane ;

- 4,6 millions d'euros pour la création d'un fonds d'aide à la construction et à la réhabilitation d'internats.

Il convient de souligner que la Cour des Comptes a formulé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 des observations sévères à l'encontre de la **politique d'investissement** de l'Etat en matière scolaire, et notamment à l'encontre de la pratique récurrente consistant à créer des **fonds de soutien** aux investissements des collectivités locales (cf. encadré ci-après).

Les observations de la Cour des Comptes sur la politique d'investissement du ministère de l'Education nationale en matière scolaire

La Cour des Comptes remarque tout d'abord que *« les textes portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ne permettent pas d'éviter une certaine confusion des compétences en matière de prise en charge des actions pédagogiques. La matière des nouvelles techniques de communication pose de manière générale cette question de frontières dans l'enseignement primaire comme dans l'enseignement secondaire. Bien qu'il s'agisse à l'évidence d'une politique affichée comme prioritaire par le ministère de l'Education nationale, ceux-ci ne relèvent pas en totalité de la compétence de l'Etat. Pour ce qui concerne l'équipement informatique, l'imputation sur le budget du ministère de moyens importants en cette matière, et de plus sur des crédits de fonctionnement, apparaît même contraire à la définition des compétences de l'Etat, limitativement énumérées par le décret du 25 février 1987, sauf à admettre une interprétation extensive de la notion de premier équipement »*.

La Cour souligne ensuite que *« pour soutenir l'action des collectivités locales, privé de possibilités d'intervention sur le budget du ministère de l'Education nationale, le gouvernement a été conduit à mettre en place d'autres circuits de financement. Un chapitre a été ouvert en 1998 sur le budget des charges communes pour porter le plan d'urgence en faveur des lycées. L'Etat souhaitait aider les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 4 milliards de francs sur 4 ans en compensant le coût des emprunts pour un montant total de 600 millions de francs pour faire face à ses exigences en matière immobilière, alors que celle-ci n'est plus de sa compétence... Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement (TICE), il a mis en place un fonds de soutien aux collectivités locales de 500 millions de francs à la Caisse des dépôts et consignations pour financer l'installation d'infrastructures adaptées à la mise en réseau des matériels informatiques et multimédias dans les écoles et les établissements scolaires »*.

Ces circuits de financement peu orthodoxes ont été des **échecs** :

- s'agissant du plan d'urgence pour les lycées, *« le chapitre 41-25 [du budget des charges communes] a été ouvert en LFR 1998 et doté de 360 millions de francs. La LFI 1999 a opéré une ouverture complémentaire de crédits à caractère symbolique (0,1 million de francs). Aucune dotation nouvelle n'a été inscrite en LFI 2000. 360,1 millions de francs de crédits étaient encore disponibles, alors que les dépenses nettes atteignaient 22,7 millions de francs et alors qu'aucune dépense n'avait été constatée en 1999 sur ce chapitre. Ce type de procédure montre les limites des politiques initiées par l'Etat dans des domaines qu'il ne maîtrise plus »* ;

- s'agissant du fonds de soutien en matière de TICE, *« à la fin de l'année 2000 à peine une cinquantaine de collectivités avaient demandé à bénéficier du dispositif »*.

Ces deux exemples suggèrent que la création de fonds de soutien de ce type constitue avant tout une mesure d'affichage.

Comme celles qui ont été relevées précédemment, ces observations de la Cour des Comptes sont sévères. Elles appelaient de la part du ministre réactions et actions, d'autant plus qu'elles sont largement corroborées par les conclusions de l'IGAEN.

Or, à la date du 20 novembre 2001, le ministre de l'Education nationale n'avait toujours pas répondu aux questions de votre commission des finances lui demandant de commenter les observations formulées par la Cour des Comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1999 et pour 2000 et de préciser les mesures envisagées pour remédier aux dysfonctionnements identifiés par la Cour des Comptes.

**Les observations de la Cour des Comptes sont corroborées par celles de l'IGAEN :
l'exemple de la dotation de 150 millions de francs prévue par la LFR pour 2000 pour
améliorer l'équipement informatique des lycées professionnels**

L'IGAEN a réalisé en novembre 2000 un rapport sur l'utilisation des 150 millions de francs de crédits ouverts sur le chapitre 56-37 par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, et qui étaient en principe destinés à l'amélioration des **équipements informatiques** réservés à l'enseignement général des lycées professionnels afin de renforcer l'accompagnement des élèves dans le cadre des projets pluridisciplinaires à caractère professionnel comme de l'aide individualisée pour les élèves en difficulté.

Il ressort de ce rapport les conclusions suivantes :

- les **règles** relatives à l'utilisation des crédits d'investissement **n'ont pas été respectées**. En particulier, une seule académie a recouru à la procédure d'appel d'offres, sans d'ailleurs que ses délais en aient été rallongés ;

- deux académies au moins ont utilisé les sommes reçues en tout ou partie à **d'autres fins** que celles qui étaient prévues ;

- les crédits d'équipement supplémentaires ont été **saupoudrés** par la plupart des recteurs de manière égalitaire entre les établissements, contrairement aux préconisations de la circulaire du 5 juillet 2000 selon lesquelles ces crédits devaient être alloués en priorité aux établissements dont la dotation informatique était la plus faible ou la moins bien adaptée aux objectifs pédagogiques fixés ;

- la plupart des académies n'ont mis en place aucun dispositif visant à établir un bilan de l'opération ou à en **évaluer** les résultats ;

- enfin, ce programme d'équipement n'a pas toujours été accompagné des actions de **formation** des personnels qui auraient été nécessaires, de sorte que certains matériels demeurent sous-utilisés.

C. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

En 2001, le budget de l'enseignement scolaire se composait de quatre agrégats (« *Administration et interventions* », « *Enseignement primaire* », « *Enseignement secondaire* » et « *Etablissements publics* »).

Comme le soulignait la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, ces agrégats reposaient sur une analyse très fruste des missions du ministère et correspondaient à des regroupements de lignes disparates (les deux premiers correspondant aux finalités des dépenses concernées, le quatrième à des acteurs institutionnels, et le troisième mélangeant aux crédits de fonctionnement de l'administration ceux de l'enseignement privé).

Ces critiques ont été entendues : les **agrégats** du budget de l'enseignement scolaire ont été entièrement **refondus** dans le projet de loi de finances pour 2002, ce qui permet *a priori* une identification plus claire de l'allocation des moyens et des objectifs du département ministériel.

En effet, le budget de l'enseignement scolaire se compose désormais des quatre agrégats suivants :

31- « *Administration et fonctions support à l'enseignement* » ;

11- « *Enseignement primaire public* » ;

12- « *Enseignement secondaire public* » ;

13- « *Etablissements d'enseignement privé sous contrat* ».

Comme l'an passé, chacun de ces agrégats se voit assigner des **objectifs** déclinés selon trois axes : « *l'efficacité socio-économique* » (quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?), « *la qualité du service rendu aux usagers* » et « *l'efficacité de la gestion* » (progresses-t-on vers l'optimisation des moyens employés ?).

Votre rapporteur s'attachera plus particulièrement dans les développements qui suivent à commenter ces objectifs et les indicateurs qui leur sont associés, puisqu'il préfigurent les objectifs et les indicateurs de performance des « programmes » prévus à partir de 2005 par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances¹.

¹ L'article 7 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances dispose en effet que les crédits sont spécialisés par programmes (de 100 à 150 pour l'ensemble du budget de l'Etat) aux quels « sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

1. Administration et fonctions support à l'enseignement (agrégat 31)

a) La composition et les missions de l'agrégat

L'agrégat « *administration et fonctions support de l'enseignement* » regroupe désormais, par ordre d'importance :

- la contribution du ministère de l'Education nationale au financement des pensions civiles des fonctionnaires du ministère ;
- les rémunérations, la formation et les charges sociales des personnels non enseignants affectés en administration centrale et dans les services des rectorats et des inspections académiques ;
- les moyens généraux et les dépenses d'investissement des services de l'Etat, ainsi que les frais de justice et de réparations civiles ;
- les subventions allouées aux établissements publics nationaux sous tutelle du ministère (Centre national et centres régionaux de documentation pédagogique - CNDP et CRDP - ; Centre national d'enseignement à distance – CNED - ; Office national d'information sur les enseignements et les professions – ONISEP - ; Centre d'études et de recherche sur les qualifications – CEREQ - ; Centre international d'études pédagogiques - CIEP -) ;
- la contribution de l'Etat aux dépenses de transport des élèves.

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 24 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **12,6 milliards d'euros** (83 milliards de francs) en 2002 (dont 10,9 milliards d'euros pour les pensions), soit une **progression de 12,2 %** par rapport à 2001, ce rythme particulièrement élevé s'expliquant pour l'essentiel par le dynamisme des charges de pension et par de nombreuses **mesures de transfert** entre agrégats.

Le ministère a identifié quatre composantes dans les **missions** assignées à cet agrégat : la charge et la gestion des pensions civiles ; la conduite de la politique éducative et le suivi des élèves et des établissements d'enseignement ; la gestion administrative et financière des personnels ; enfin la logistique (affaires juridiques, fonctionnement courant, informatique et communication).

Le bleu budgétaire propose désormais des esquisses de **comptabilité analytique**, puisqu'il recense pour une période glissante de quatre années (1999-2002) l'évolution du coût annuel (décomposé en dépenses de personnel et autres dépenses) de chacune de ces missions. Etablies en affectant des articles ou des prorata d'articles budgétaires à chaque mission, ces données

sont *a priori* de lecture plus instructive que l'évolution des crédits de l'agrégat par titre ou par chapitre.

L'interprétation de ces tableaux demeure toutefois difficile, puisque les évolutions des coûts de chaque composante sur la période 1999-2002 résultent en fait pour une large part des **changements de nomenclature budgétaire**, qui ne sont pas neutralisés par la méthode utilisée.

En outre, ces tableaux juxtaposent des données d'exécution budgétaire issues de l'Agence comptable centrale du Trésor pour 1999 et pour 2000 à des crédits inscrits en lois de finances initiale pour 2001 et pour 2002.

Evolution des coûts des différentes composantes de l'agrégat « administration et fonctions supports à l'enseignement »

(en millions d'euros)

Composante de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	Evolution 1999/2002
Conduite de la politique éducative	649	673	698	718	+ 10,6
<i>Dont personnels</i>	527	546	566	573	+ 8,7
<i>Hors personnels</i>	122	127	132	145	+ 18,9
Gestion administrative et financière des personnels	382	395	410	421	+ 10,2
<i>Dont personnels</i>	303	312	324	320	+ 6,7
<i>Hors personnels</i>	79	83	86	101	+ 27,8
Logistique	681	705	731	742	+ 9,0
<i>Dont personnels</i>	237	243	252	250	+ 5,5
<i>Hors personnels</i>	444	462	479	492	+ 10,8

Source : PLF 2002

b) L'évolution des subventions de fonctionnement aux établissements publics

Au sein de l'agrégat « administration et fonctions supports de l'enseignement », on peut souligner le dynamisme des crédits du chapitre 36-10 alloués aux **établissements publics** sous tutelle, qui sont désormais inscrits dans la composante « *conduite de la politique éducative* » de l'agrégat, alors qu'ils formaient auparavant un agrégat à part.

En effet, ces **subventions** progressent globalement de 5,5 % dans le projet de loi de finances pour 2002 (après + 12,6 % en 2001), pour atteindre 173,5 millions d'euros (1,14 milliard de francs), tandis que la part des **ressources propres** dans le budget prévisionnel de ces établissements (hors prélèvements sur réserves et sur fonds de roulement) poursuit globalement son repli.

Cette progression s'explique notamment par l'abondement à hauteur de 2,36 millions d'euros de la subvention du CNED au titre de sa participation à la mise en œuvre du programme de formation des aides-éducateurs et du plan Handiscol, et par l'abondement à hauteur de 3,81 millions d'euros de la subvention du CNDP-CRDP pour permettre l'essor du plan en faveur de l'éducation artistique et de l'action culturelle à l'école.

Récapitulatif des établissements publics subventionnés sur le budget de l'enseignement scolaire

	Subvention prévue en l'an 2000 (en millions d'euros)	Subvention prévue en l'an 2001 (en millions d'euros)	Subvention prévue en l'an 2002 (en millions d'euros)	Evolution 2000/2002 (en %)	Taux de subvention par l'Etat en l'an 2001	Effectifs budgétaires en 2001
ONISEP	25	25,5	26,7	+ 6,8	70 %	509
CNDP-CRDP	80,6	97,1	103,4	+ 28,3	63 %	2.044
CEREQ	7,8	7,2	7,0	-10,5	58 ¹ %	113
CNED	27,7	27,7	29,2	+5,5	23 ² %	1.107
CIEP	6,9	6,9	7,2	+3,5	39 %	162

Le projet de budget pour 2002 prévoit en outre 5 créations nettes d'emplois à l'ONISEP ; 18 créations nettes d'emplois au CNDP-CRDP ; 1 création nette d'emploi au CEREQ ; 6 créations nettes d'emplois au CNED ; enfin 4 créations nettes d'emplois au CIEP.

¹ Le budget du CEREQ pour 2001 est couvert à hauteur de 21,0 % par un prélèvement exceptionnel sur fonds de roulement, qui explique un taux de subvention significativement plus faible qu'en l'an 2000.

² De même, le budget du CNED pour 2001 est couvert à hauteur de 13,0 % par un prélèvement exceptionnel sur fonds de roulement, qui explique un taux de subvention légèrement plus faible qu'en l'an 2000.

Le centre international d'études pédagogiques (CIEP)

Le CIEP est un établissement public chargé de la mise en œuvre de programmes de coopération en éducation. L'établissement agit dans trois domaines principaux, couverts chacun par un département spécifique :

- la langue française : certifications et diplômes de langue française pour étrangers : DELF et DALF, test de connaissance du français (TCF), formation et perfectionnement d'enseignants et de formateurs en français langue étrangère et langue seconde, développement des technologies de l'information dans ce secteur ;

- la coopération en éducation : conception et organisation de sessions de formation à l'intention de cadres étrangers des systèmes éducatifs, appui à la participation du système éducatif aux programmes financés par les organisations multilatérales, mise en œuvre de projets de coopération à la demande des partenaires institutionnels français ou étrangers, missions d'expertise ;

- l'internationalisation du système éducatif français : soutien à l'enseignement des langues étrangères, aux sections européennes et internationales, organisation des programmes d'échanges, notamment l'échange d'assistants de langues vivantes, appui à l'enseignement français à l'étranger.

A cet effet, le CIEP, implanté à Sèvres et au Tampon à l'île de la Réunion depuis la modification du décret statutaire de l'établissement en octobre 2000, organise des stages destinés aux responsables de systèmes éducatifs et aux formateurs, enseignants et étudiants tant français qu'étrangers.

Le budget de l'établissement s'élevait en 2001 après décision modificative n°1 à 20,30 millions d'euros (M€), couvert en recettes : pour 38,81 % par la subvention de l'Etat (7,88 M€) ; pour 0,08 % par d'autres subventions (0,02 M€) ; pour 40,28% par les produits des ressources affectées (8,18 M€) ; pour 14,83 % par les ressources propres (3,01 M€) ; pour 0,23 % par les produits financiers et exceptionnels (0,05 M€) ; pour 4,66 % par un prélèvement sur le fonds de réserve (0,94 M€), enfin pour 1,11 % par des recettes en capital (0,22 M€).

Le CIEP disposait en 2001 de 162 emplois budgétaires.

Outre ses activités traditionnelles :

- la gestion des deux diplômes nationaux de français langue étrangère, DELF et DALF dont le succès va croissant, avec, au cours de l'année 2000, 713 centres d'examen répartis dans 126 pays, 240 000 inscriptions aux diverses unités et 41 479 diplômes délivrés ;

- les formations, avec plus de 6.000 journées de stage produites en 2000 ;

- les échanges d'assistants de langues vivantes ;

- les activités de promotion, le CIEP ayant été présent dans plusieurs salons en France et à l'étranger (comme Expolangues à Lisbonne, le salon de l'éducation et Expolangues à Paris, le marché mondial de l'éducation à Vancouver, etc.) ;

- les publications (comme la Revue internationale d'éducation de Sèvres ou, le guide des formations en français ;

- l'animation du réseau des GRETA en matière de projets européens et internationaux ;

L'activité du CIEP s'est caractérisée en 2000-2001 par le lancement de six nouveaux projets :

- la mise en place effective d'une antenne locale du CIEP au Tampon à la Réunion avec la nomination d'un directeur et d'un agent comptable ;

- la mise au point et l'expérimentation d'un nouvel outil d'évaluation du niveau de français des publics étrangers non francophones : le test de connaissance du français (TCF), seul test français standardisé et calibré correspondant aux normes anglo-saxonnes et appelé à devenir le TOEFL français pour répondre aux besoins des organismes publics et privés qui accueillent ou emploient des étrangers non francophones ;

- l'ouverture et le développement d'un portail électronique sur Internet, *www.franc-parler.org*, destiné à la communauté mondiale des professeurs de français ;

- la gestion administrative et financière des stages linguistiques à l'étranger pour les personnels enseignants de langues vivantes des 1^{er} et 2nd degrés, en partenariat étroit avec l'Inspection générale de l'éducation nationale ;

- la coordination des projets nationaux entrant dans le cadre de la participation française à « l'Année européenne des langues » ;

- le développement sur le site Internet du CIEP *www.ciep.fr* d'un service consacré au développement des échanges éducatifs internationaux.

c) Les objectifs assignés à l'agrégat

L'agrégat « *administration et fonctions support de l'enseignement* » se voit assigner des objectifs de qualité du service et d'amélioration de la gestion.

- Les objectifs relatifs à la **qualité du service** sont les suivants :

- améliorer **l'encadrement sanitaire et social** des élèves, les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'élèves par médecin, le nombre d'élèves par infirmière et le nombre d'élèves par assistante sociale.

Tous ces indicateurs s'inscrivent en amélioration sensible entre 1998 et 2001 (le nombre d'élèves par infirmière diminuant par exemple de 2.263 en 1998 à 1.960 en 2001). Il convient cependant de rappeler que les insuffisances actuelles du dispositif de suivi médico-social des élèves ne résultaient pas tant d'un défaut de moyens, que des carences de leur gestion, de leur allocation et

de leur organisation, ainsi que du manque de formation continue des personnels (cf. encadré ci-après) ;

- **favoriser le recrutement et la mobilité des personnels**, les indicateurs associés à cet objectif étant d'une part le rapport du nombre d'inscrits aux concours sur le nombre de places offertes (6,59 dans le premier degré et 7,6 dans le second degré en l'an 2000), d'autre part les taux de satisfaction des vœux des personnels enseignants aux mouvements inter- et intra-académiques.

Ces objectifs sont louables. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence des indicateurs retenus : faut-il se féliciter d'une hausse du ratio nombre d'inscrits aux concours de recrutement/nombre de reçus, qui n'est rien d'autre qu'une hausse du taux d'échec des candidats et qui peut trouver son origine dans de très nombreux facteurs plus ou moins exogènes (nombre de places offertes aux concours, situation macro-économique, etc.) ? De même, que signifie concrètement le taux de satisfaction des vœux pour les mouvements quand les enseignants sont parfois invités formuler jusqu'à trente vœux ? ;

- **améliorer la qualité du service des pensions**, les indicateurs associés à cet objectif étant la productivité physique des personnels (nombre de dossiers traités par équivalent temps-plein – ETP-) et le nombre de demandes de validation de services auxiliaires en retard.

On peut toutefois observer que l'objectif et l'indicateur associés ne s'inscrivent pas sur le même plan. En effet, l'objectif consistant à résorber les importants retards (parfois plus de cinq ans) est bien un objectif de qualité du service.

En revanche, le nombre de dossiers traité par ETP n'a aucun lien mécanique avec la qualité du service rendu aux personnels partant en retraite et constitue plutôt un indicateur d'efficacité de la gestion¹.

• Inversement, la formulation de l'objectif **d'efficacité de la gestion** laisse sans doute à désirer, puisqu'il s'agit « *d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers du système éducatif* », les indicateurs associés étant le taux de résultat positif de l'intervention du médiateur de l'Education nationale, le nombre de formulaires mis en ligne, le « *nombre de messages [électroniques] destinés au réseau national et académique de conseil* » et le nombre de connexions au réseau intranet de la direction des affaires financières² du ministère.

¹ L'IGAEN indique à cet égard qu'il existe des gisements de productivité latents dans les rectorats, mais souligne aussi que l'amélioration du traitement des dossiers de pension supposerait une refonte de la réglementation.

² Compte tenu de ce que l'ensemble des gestionnaires des établissements ont accès à ce réseau, les objectifs fixés en termes de nombre de connexions (18.000 en 2002) paraissent très modestes.

La mauvaise organisation du dispositif médico-social en faveur des élèves

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) ont rendu en février 1999 un rapport conjoint particulièrement alarmant relatif à l'organisation et au pilotage du dispositif médico-social en faveur des élèves.

Ce rapport soulignait notamment le « *flou* » des orientations ministérielles et « *l'absence de vision d'ensemble de l'action médico-sociale* » : le ministère « *répond à l'urgence en traitant chaque problème au coup par coup* », et en publiant « *une profusion de textes* » formant un ensemble « *peu lisible* », si bien que nombre de chefs d'établissement « *confient qu'ils ont à peine le temps de lire ces textes jusqu'au bout, et rarement celui de s'interroger sur la suite qu'il convient de donner* ». De même, le système produit une profusion de statistiques, mais « *faute d'être exploitables, elles ne sont pas exploitées* ».

Ce défaut de pilotage n'empêchait pas les personnels médico-sociaux (médecins, infirmiers, assistantes sociales, secrétaires médico-sociales) de se dévouer à leur tâche et de faire preuve « *d'initiatives foisonnantes* », mais, du coup, ces initiatives étaient « *fugaces* », peu évaluées, et les meilleures pratiques n'étaient pas diffusées.

La mal-administration du dispositif conduisait également à une « *parcellisation des responsabilités* » et à un défaut de coordination entre la sphère scolaire et le monde extra-scolaire, évidemment préjudiciable au suivi médico-social des élèves les plus en difficulté, ce phénomène étant d'ailleurs aggravé par la « *désorganisation* » des fonds sociaux. Cette mal-administration se caractérisait aussi par une gestion des ressources humaines chaotique - le rapport relevait ainsi le cas de la nomination d'un infirmier dans un internat de jeunes filles, alors même que les hommes sont extrêmement minoritaires dans ce corps -, et par de fortes **inégalités** - le nombre d'élèves par infirmier pouvant varier de 1 à 15 -.

Enfin, le rapport concluait : « *la répartition des moyens n'est pas toujours conforme à la réalité des besoins* ». En particulier, « *l'affectation centralisée de moyens aux sites du plan contre la violence, qui bénéficiaient déjà d'effectifs renforcés, aboutit à priver les responsables locaux de la possibilité de rechercher une véritable adéquation des moyens aux besoins, et plus généralement, de leurs responsabilités. Certains établissements bénéficient ainsi de personnels dont la présence n'est pas indispensable alors que des zones sont entièrement dépourvues, ce qui confirme le caractère aléatoire de la couverture du territoire* ».

Plus généralement, le système se caractérisait par des **chevauchements** :

- « *L'intervention croisée auprès des jeunes enfants scolarisés en maternelle de deux services de prévention (la Protection maternelle et infantile - PMI - et le Service de promotion de la santé en faveur des élèves) pose des problèmes de continuité et de collaboration* » ;

- de même, « *au collège et au lycée, les interventions des professionnels du service de promotion de la santé ne sont pas suffisamment coordonnées et peuvent se chevaucher* ».

Inversement, le suivi des enfants était insuffisant à l'école primaire.

Cela provenait d'une sous-allocation des moyens vers les écoles primaires, pour partie imputable à la réticence des personnels titulaires de se partager entre plusieurs établissements, notamment parce que l'administration rembourse médiocrement les frais de déplacement.

Il en résultait que les enfants étaient médicalement peu pris en charge à l'école primaire, ou étaient pris en charge par des personnels vacataires à temps partiel, dont le turn over est relativement élevé, ce qui ne facilitait aucunement un suivi continu.

En outre, l'absence d'assistantes sociales constituait une entrave à une prise en charge globale. Enfin, le suivi des dépistages effectués à l'école maternelle était *« entravé par la faiblesse du dispositif de retour sur information »*.

Selon l'IGAS et l'IGAEN, ce suivi médical et social défailant des enfants en difficulté nourrissait les risques d'exclusion ultérieure du système scolaire et il était notamment regrettable que nombre de troubles ne puissent être dépistés et traités au moment où les enfants sont en pleine phase d'acquisition de la lecture et de l'écriture au cours préparatoire.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2001, notre collègue M. Jean-Philippe Lachenaud, alors rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, déplorait ainsi que le ministère de l'Education nationale n'ait tiré aucune conséquence de ce diagnostic.

Cette critique a été partiellement entendue.

En effet, de nouvelles circulaires relatives aux missions respectives des médecins et des infirmiers de l'Education nationale ont été publiées en janvier 2001 ; l'amélioration du bilan de santé des enfants durant leur 6^{ème} année est *« amorcée »* ; les ministres respectivement chargés de la santé, des personnes handicapées et de l'Education nationale ont rendu public en mars 2001 un plan d'action conjoint pour la prévention et la prise en charge des enfants dyslexiques et aphasiques ; le ministère de l'Education nationale a réalisé en partenariat avec la direction générale de la santé des études épidémiologiques en cours d'exploitation ; la refonte des systèmes d'information en matière de santé scolaire est désormais engagée ; enfin, le rattachement des infirmières à un ensemble constitué d'un collège et de plusieurs écoles primaires permettant un meilleur suivi des élèves est *« envisagé »*.

On peut toutefois regretter que les nouveaux emplois de médecins et d'infirmiers créés en l'an 2000 aient continué d'être alloués systématiquement aux établissements du second degré concernés par le plan contre la violence, contrairement aux préconisations des corps d'inspection, et que le renforcement du suivi médico-social à l'école primaire demeure modeste. D'ailleurs, en l'an 2000, à peine les deux-tiers des enfants ont bénéficié de l'examen de santé *« obligatoire »* durant leur sixième année.

Quoi qu'il en soit, cet exemple démontre, s'il en était besoin, que les politiques éducatives les plus efficaces ne consistent pas à afficher des créations de postes sans se préoccuper le moins du monde de leur allocation optimale, mais bien à améliorer la formation, la coordination, le déploiement et la gestion des personnels en place.

En réponse à notre collègue députée Bernadette Isaac-Sibille, M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, a d'ailleurs reconnu le 8 novembre 2001, lors de l'examen des crédits de l'enseignement scolaire par l'Assemblée nationale, qu'au delà des moyens, *« c'est l'ensemble de notre politique de santé à l'école qu'il convient de réadapter »*, et il a annoncé, enfin, de nouvelles orientations sous deux mois...

2. Enseignement primaire public (agrégat 11)

a) La composition et les missions de l'agrégat

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat et les communes, à l'enseignement primaire public (enseignements préélémentaire, élémentaire et spécialisé).

Les crédits alloués à cet agrégat (pour 99,7 % des dépenses de fonctionnement) représentent 19,5 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Ils s'élèvent à **10,24 milliards d'euros** (67 milliards de francs) en 2002, soit une **progression de 3,7 %** par rapport à 2001, ce rythme particulièrement élevé s'expliquant pour l'essentiel par le dynamisme des charges de rémunération.

Sous les réserves déjà formulées pour l'agrégat 31, le tableau ci-après retrace l'évolution de la répartition du coût de l'enseignement primaire.

Ce tableau fait notamment apparaître le dynamisme des dépenses hors personnels, d'une part, une répartition des moyens (rapportés au nombre d'élèves) plus favorable à l'école primaire qu'à l'école maternelle, d'autre part.

Il convient toutefois de rappeler que financement de l'enseignement primaire est assuré pour une large part par les **communes**, qui assurent les travaux de construction, la rénovation, le fonctionnement matériel et l'entretien des écoles, ainsi que la restauration scolaire, notamment en rémunérant les personnels techniques et de service, pour un coût total (y compris l'enseignement privé) de 8,84 milliards d'euros en l'an 2000.

Evolution des coûts des différentes composantes de l'agrégat « enseignement primaire public »

(en millions d'euros)

	1999	2000 ¹	2001	2002	Evolution des coûts 1999/2002 (en %)	Evolution du nombre des élèves 1999/2002 ² (en %)
Enseignement préélémentaire	2.991	3.078	3.159	3.245	+ 8,5	+ 3,0
<i>Dont personnels</i>	2.974	3.054	3.134	3.213	+ 8,0	
<i>Hors personnels</i>	17	24	25	32	+ 88	
Enseignement élémentaire	6.473	6.637	6.811	6.993	+ 8,0	- 2,6
<i>Dont personnels</i>	6.438	6.587	6.760	6.926	+ 6,8	
<i>Hors personnels</i>	35	50	51	67	+ 91	
<i>Do nt enseignement spécialisé</i>	712	725	754	774	+ 8,7	nc
<i>Dont personnels</i>	708	730	749	767	+ 8,3	
<i>Hors personnels</i>	4	5	5	7		

Source : PLF 2002

¹ En application de la loi organique du 19 mars 1999, 39 millions d'euros de crédits destinés à la constitution de la DGF des provinces de la Nouvelle-Calédonie ont toutefois été transférés au secrétariat d'Etat à l'Outre-mer en 1999.

² De rentrée à rentrée.

b) Les objectifs assignés à l'agrégat

L'enseignement primaire public se voit assigner des objectifs d'efficacité socio-économique et de qualité du service.

- Les objectifs **d'efficacité socio-économique** sont les suivants :

- « *préparer les très jeunes enfants vivant dans un environnement social défavorisé à leur intégration scolaire* », conformément à l'article 2 de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, les indicateurs associés à cet objectif étant les **taux de scolarisation des enfants de 2 ans** en moyenne et dans les ZEP-REP. Il convient de souligner que les liens entre scolarisation précoce et performances scolaires sont complexes (cf. encadré). Cependant, la scolarisation précoce des enfants représente quoi qu'il advienne une aide appréciable pour les familles puisqu'elle est, de loin, le mode de garde le moins onéreux, aussi bien pour les familles que pour la collectivité ;

Le lien entre l'âge d'entrée à l'école maternelle et les performances scolaires

La direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère de l'Éducation nationale conduit depuis 1997 des travaux sur un panel de 8.661 écoliers nés en 1991.

En 1998, la DPD avait ainsi publié une étude sur les compétences de ces élèves au moment de l'entrée en classe préparatoire, selon laquelle :

- l'entrée précoce en école maternelle débouchait sur des compétences significativement plus élevées, notamment dans le domaine de la familiarité avec l'écrit ;
- cet effet était plus prononcé aux deux extrémités de l'échelle sociale, c'est à dire pour les enfants de cadres d'un côté, pour les enfants d'ouvriers, de l'autre ;
- l'influence positive de la scolarisation à deux ans était plus prégnante pour les écoles élémentaires classées en ZEP.

La DPD vient de rendre public dans le n°60 de sa revue Education & formations daté de juillet-septembre 2001 de nouveaux résultats issus du même panel. Les principales conclusions de cette nouvelle étude, qui bénéficie d'un recul supplémentaire, puisque les enfants concernés ont désormais dix ans, sont les suivantes :

- les chances d'accéder au CE2 sans redoubler sont d'autant plus grandes que l'élève est entré précocement à la maternelle ;
- cependant, la différence entre les enfants scolarisés à deux ans et leurs camarades entrés à l'école maternelle à trois ans est faible ;
- en revanche, le petit nombre d'écoliers entrés à l'école maternelle après trois ans rencontre des difficultés relativement marquées ;
- la scolarisation à deux ans a peu d'effet sur les inégalités sociales de réussite et ce sont les enfants de cadres et les élèves étrangers ou issus de l'immigration qui semblent en tirer le plus grand bénéfice ;
- en termes de déroulement de carrière scolaire, la scolarisation à deux ans ne semble pas avoir d'effet sur les écoliers de ZEP.

- « *permettre une meilleure intégration des élèves dans l'Europe du plurilinguisme* », les indicateurs associés à cet objectif étant les taux d'élèves suivant un **enseignement de langue vivante** dans les différents niveaux de l'école primaire ;

- « *développer les bases d'une culture scientifique par une rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie et développer l'éducation artistique et culturelle* », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'élèves par **micro-ordinateur** et le taux d'élèves ayant accès à **internet**.

Ces deux derniers objectifs appellent les **observations** suivantes :

- en premier lieu, on peut s'étonner de l'affichage d'un objectif relatif à l'équipement des écoles en matière de nouvelles technologies de l'information appliquées à l'enseignement, alors qu'il s'agit là d'un domaine de **compétence partagé**, il est de vrai de manière un peu floue, entre l'Etat et les collectivités locales ;

- en second lieu, on peut **s'étonner** de la **disparition** de l'objectif retenu en 2001 consistant à **améliorer l'acquisition des connaissances fondamentales**, les indicateurs associés étant les performances en français et en mathématiques.

Au total, les objectifs retenus suggèrent que le ministre de l'Education nationale accorde désormais la priorité aux réformes médiatiques (l'initiation ludique à une langue étrangère et la pratique d'internet) au détriment de ce qu'il appelle « *la bataille de la lecture et de l'écriture* ».

Invité dans le cadre du questionnaire adressé par la commission des finances du Sénat à préciser comment s'articulaient les objectifs visant d'une part à gagner la bataille de la lecture et de l'écriture, d'autre part à promouvoir les langues étrangères, les sciences, et les activités sportives ou artistiques à l'école primaire, le ministre de l'Education nationale a d'ailleurs apporté une réponse floue¹.

- Les objectifs relatifs à la **qualité du service** sont les suivants :

- améliorer la prise en charge des élèves les plus jeunes **en ZEP**, les indicateurs associés étant le nombre d'élèves par classe en moyenne nationale et dans les ZEP-REP ;

- favoriser **l'accueil des élèves handicapés** en milieu scolaire ordinaire, l'indicateur associé étant la proportion d'élèves handicapés scolarisés en milieu scolaire ordinaire par rapport au nombre d'élèves handicapés scolarisés (soit 33 % en l'an 2000 et 40 % prévus en 2001).

On peut remarquer que l'objectif consistant à réduire le nombre de classes à effectif élevé n'a pas été retenu cette année alors qu'il l'avait été l'an passé.

¹ « Parmi les grandes orientations définies dans le plan pour l'école présenté le 20 juin 2000 occupe la toute première place. Le travail conduit pour améliorer les pratiques de lecture, d'écriture et les échanges oraux s'appuie à la fois sur des champs disciplinaires et sur des activités transversales à l'ensemble des enseignements.

C'est au travers de situations authentiques de dialogues, d'activités motivantes et de projets partagés que les maîtres peuvent équilibrer les différents apprentissages, en montrant bien aux élèves l'intérêt, par exemple, de transférer des compétences langagières d'une langue à une autre, d'utiliser les connaissances acquises en français pour relater, par écrit, une expérience en sciences, d'appliquer des consignes pour réaliser un parcours ou participer à un jeu collectif en éducation physique et sportive. Les activités scolaires sont ainsi mieux ancrées dans la vie des élèves qui trouvent un sens aux activités proposées et plus de motivation pour apprendre.

Favoriser, dans tous les champs disciplinaires, les rencontres avec les livres permet d'ouvrir largement l'accès des élèves aux ressources culturelles de domaines divers. Conforter la capacité de comprendre des textes variés développe le goût pour la lecture et stimule les échanges à propos des histoires et des textes. Des sélections d'ouvrages récents et de qualité - albums, contes, documentaires, recueils ou anthologies poétiques - ont été proposées au cours de l'année scolaire aux écoles ; des crédits pédagogiques permettent d'aider à financer des achats de livres pour les bibliothèques centres documentaires. Les classes à projet artistique et culturel, dans le domaine de la littérature, conforteront cette approche culturelle et artistique de la lecture, grâce aux rencontres avec des auteurs, des illustrateurs ou des éditeurs.

Les nouveaux programmes font de la maîtrise de la langue une facette des enseignements de tous les champs disciplinaires en précisant les compétences qui peuvent être développées dans ces situations. Ils structurent aussi des moments spécifiques de travail sur la langue française, sur la lecture ou la production d'écrits.

Pour ce domaine comme pour les autres, les enseignants sont invités à mieux prendre en compte certaines caractéristiques de l'apprentissage : la rigueur des progressions, la régularité des entraînements, la nécessité de retours périodiques sur les connaissances en cours d'acquisition. ».

3. Enseignement secondaire public (agrégat 12)

a) La composition et les missions de l'agrégat

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat, les Départements et les Régions, à **l'enseignement secondaire public** (collèges, lycées, lycées professionnels, établissements d'enseignement spécialisé, sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles).

Les crédits destinés à cet agrégat (à 97,2 % des dépenses de fonctionnement et à 2,4 % des dépenses d'action sociale) représentent **44,0 % du budget de l'enseignement scolaire** .

Ces crédits s'élèvent à **23,18 milliard d'euros** (152 milliards de francs) en 2002, soit une progression de 0,2 % par rapport à 2001. Ce faible rythme de progression résulte toutefois du solde de nombreuses mesures de transfert vers l'agrégat 31 « administration et fonctions supports ». A structure constante, la **progression** des crédits de cet agrégat ressort ainsi à environ + **3,5 %** en 2002.

Compte tenu de ces mesures de transfert, les tableaux retranscrits dans le projet de loi de finances présentant l'évolution du coût de l'enseignement secondaire par grande composante sur la période 1999-2002 n'ont **guère de signification**.

En outre, il convient de rappeler que ces tableaux ne retracent ni les efforts consentis par les **collectivités locales** en faveur des lycées et collèges (environ 4,7 milliards d'euros), ni les **ressources propres** des établissements (restauration scolaire, produits de la vente de services, etc., pour un montant total d'environ 1,9 milliard d'euros en l'an 2000).

b) Les objectifs assignés à l'agrégat

L'enseignement secondaire public se voit assigner des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité du service et d'amélioration de la gestion.

- Les objectifs **d'efficacité socio-économique** sont les plus détaillés. Ils consistent à :

- « *assurer l'insertion professionnelle* » des élèves, les indicateurs associés à cet objectif étant les taux de réussite au BEP, au BEP et au baccalauréat, ainsi que le nombre de sorties du système éducatif sans qualification, les taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés du CAP ou du BEP 5 ans après leur diplôme, les taux d'insertion professionnelle des

jeunes sans diplôme cinq ans après leur sortie du système et les taux de jeunes bacheliers « *occupant un emploi* », sans autre précision.

On peut **remarquer** que cet objectif général d'insertion professionnelle s'est substitué cette année à l'objectif retenu dans le projet de loi de finances pour 2001 consistant à assurer une formation de niveau V à tous les élèves. Il est vrai que ce dernier objectif s'éloignait, puisque le nombre de sorties du système éducatif sans diplôme tend aujourd'hui à réaugmenter, selon les derniers travaux de l'INSEE ;

- « *réduire les inégalités et la disparité des performances en fonction de l'origine sociale des parents* », les indicateurs associés étant le devenir (sortie du système éducatif ou entrée dans le supérieur), huit ans après, des jeunes entrés en classe de 6^{ème}, en fonction de la catégorie socio-professionnelle du chef de famille. On peut d'ailleurs s'étonner de ce que le budget de l'enseignement supérieur ne comporte aucun indicateur semblable ;

- « *favoriser l'obtention de diplômes de l'enseignement professionnel par validation sous forme de dispense d'examen* », l'indicateur associé étant le nombre de candidats à la validation ayant obtenu une dispense.

- L'objectif de **qualité du service** consiste à « *préserver l'établissement scolaire de la violence* », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'élèves par maître d'internat/surveillant d'externat et le nombre d'élèves en classes-relais, le dispositif statistique de suivi des actes de violence étant en cours de refonte.

On peut remarquer que l'objectif retenu dans le projet de loi de finances pour 2001 consistant à généraliser l'enseignement artistique et l'action culturelle, a été **abandonné** pour l'enseignement secondaire (au contraire de l'enseignement primaire).

- Enfin, les objectifs **d'efficacité de la gestion** consistent à :

- réduire le nombre d'heures perdues par insuffisance de remplacement des enseignants absents (3,6 % en 1999, contre 3,3 % en 1998¹) ;

- « *assurer une répartition équilibrée des moyens enseignants sur l'ensemble du territoire* », les indicateurs associés étant les pourcentages minimum et maximum d'enseignants titulaires dans les différentes académies. Ces indicateurs ne sont toutefois représentatifs que de l'allocation des moyens à l'échelle régionale, alors que nombre de problèmes d'allocation se situent à l'échelle infra-régionale.

4. Etablissements d'enseignement privé sous contrat (agrégat 13)

a) La composition et les missions de l'agrégat

Cet agrégat (constitué à 100 % de dépenses du titre IV) regroupe l'ensemble des **subventions de fonctionnement** aux établissements d'enseignement primaire et secondaire privé sous contrat, ainsi que les crédits afférents aux **bourses** et secours d'études accordés aux élèves des lycées et collèges de l'enseignement privé sous contrat.

Les crédits destinés à cet agrégat représentent 12,3 % du budget de l'enseignement scolaire et s'élèvent à **6,47 milliard d'euros** (42 milliards de francs) dans le projet de budget pour 2002, en **progression** de 4,6 % du fait d'une mesure de transfert et **de 3,2 % à structure constante**.

b) Les objectifs assignés à l'agrégat

Le « bleu budgétaire » pour 2002 indique que « *les objectifs assignés à l'enseignement public s'appliquent à l'enseignement privé sous contrat* », mais ne fournit **aucun indicateur** de la réussite de ces objectifs.

¹ Il convient de rappeler que ces données ne sont établies qu'à partir d'un échantillon d'établissements.

CHAPITRE II :

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Dans un souci de lisibilité, votre rapporteur récapitule ici les principales orientations énoncées par le gouvernement.

A. LES MESURES AYANT UNE TRADUCTION CONCRÈTE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002

1. La première priorité : les personnels

a) Les créations d'emplois

Le projet de loi de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 prévoit la création de **10.942 emplois budgétaires**, dont 8 997 emplois d'enseignants et 1 945 emplois de non enseignants, pour un coût de **121,6 millions d'euros** (798 millions de francs) en 2002, compte tenu de ce que la plupart de ces créations d'emplois ne prendront effet qu'à la rentrée 2002.

Le coût de ces créations d'emplois s'élève à **320,2 millions d'euros** (2 100 millions de francs) en année pleine.

Au total, les créations d'emplois (23.800 en 2001 et en 2002) devraient dépasser sensiblement les engagements formulés par le ministre dans le cadre du « *plan pluriannuel de recrutement* » (cf. encadré) annoncé en novembre 2000, les emplois supplémentaires étant principalement consacrés à la résorption de l'emploi précaire et à la création d'emplois de stagiaires pour augmenter les recrutements dans les premier et second degrés.

Ce dépassement soulève d'ailleurs de nouvelles questions quant aux fondements et aux **hypothèses** de ce plan pluriannuel, qui semble bien n'avoir d'autres finalités que d'annoncer des créations d'emplois, sans que ces créations ne répondent vraiment à des objectifs précis.

Créations d'emplois annoncées dans le cadre du plan pluriannuel 2001-2003
(hors stagiaires et résorption de surnombres)

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE				
Nature des mesures				Total emplois
	2001	2002	2003	2001/2003
Enseignants du 1^{er} degré	800	800	800	2.400
<i>Dont créations nettes</i>	<i>800</i>	<i>800</i>	<i>800</i>	<i>2.400</i>
Enseignants du 2nd degré	4.900	5.000	5.000	14.900
<i>Dont créations nettes</i>	<i>900</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>2.900</i>
<i>Précarité</i>	<i>3.000</i>	<i>3.000</i>	<i>3.000</i>	<i>9.000</i>
<i>Transformation HSA</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>3.000</i>
Personnels ATOS et médico-sociaux	1.675	1.500	1.500	1.500
<i>Dont créations nettes</i>	<i>1.675</i>	<i>1.500</i>	<i>1.500</i>	<i>4.675</i>
TOTAL POUR LE SCOLAIRE	7.375	7.300	7.300	21.975

Source : ministère de l'Education nationale

Quoi qu'il en soit, on peut préciser que les créations d'emplois prévues pour 2002 se décomposent comme suit :

- **2.404 Enseignants du premier degré, dont :**

- 800 emplois de professeurs des écoles (dont 100 professeurs des écoles maîtres formateurs en langues vivantes) afin, selon le ministère, de résorber les inégalités de dotation entre les académies ;

- 1 500 emplois de stagiaires, afin d'augmenter le nombre de postes offerts aux concours externes de professeurs des écoles ;

- 104 emplois destinés au dispositif d'intégration sous statut public des personnels du premier degré exerçant dans les écoles associatives DIWAN (ces créations d'emplois étant financées par la suppression des crédits correspondant sur le chapitre de rémunération de l'enseignement privé).

- **6 593 emplois d'enseignants du second degré ou assimilés,** dont :

- 1 000 emplois (500 d'emplois de certifiés et 500 emplois de professeur de lycée professionnel) correspondant à la transformation d'heures supplémentaires en emplois budgétaires¹ ;

- 3 755 emplois portant résorption de l'emploi précaire, dont 755 au profit des GRETA et des établissements publics (CNDP, CNED, ONISEP) ;

- 812 emplois de stagiaires ;

- 26 emplois destinés au dispositif d'intégration sous statut public des personnels du second degré exerçant dans les écoles associatives DIWAN (ces créations d'emplois sont financées par la suppression de crédits sur le chapitre de rémunération de l'enseignement privé) ;

- enfin, 1 000 nouveaux emplois de titulaires, dont 750 emplois d'enseignants, 73 emplois de personnels de direction, 82 emplois de conseiller principal d'éducation (CPE) et 70 emplois affectés à l'information, à la prévention à l'orientation et à la formation continue.

- **1 945 emplois supplémentaires de personnels non-enseignants,** (dont 445 emplois au titre de la résorption de la précarité), soit :

- 1 175 emplois d'ATOS (personnels administratifs et personnels techniques), dont 30 emplois pour l'administration centrale ;

- 250 emplois de personnels médico-sociaux (55 de ces emplois étant affectés dans les internats scolaires), dont 25 médecins, 150 infirmières et 75 assistants de service social ;

- 40 emplois d'inspection, dont 29 emplois d'inspecteur de l'éducation nationale, 3 emplois d'inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, 3 emplois d'inspecteur général de l'éducation nationale et 5 emplois d'inspecteur d'académie-adjoint ;

- 35 emplois au profit des établissements publics nationaux, destinés notamment à poursuite du plan pour l'éducation artistique et culturelle et à la création de CRDP et de DRONISEP en Guadeloupe et Guyane ;

- 445 emplois destinés à résorber l'emploi précaire, notamment dans les GRETA.

¹ On peut observer à cet égard que les mesures récurrentes de transformation des crédits d'heures supplémentaires en emplois ne s'accompagnent guère d'une baisse du coût de ces heures supplémentaires (les crédits afférents ne diminuent ainsi que de 0,1 % dans le projet de loi de finances pour 2002).

A ces 10.942 emplois, s'ajoute pour **l'enseignement privé** la création de 319 contrats de maîtres contractuels en application du principe de parité, de 306 contrats de stagiaires du premier degré et de 20 contrats pour l'enseignement privé spécialisé.

En outre, 200 instituteurs supplémentaires seront pris en charge à Mayotte (100 au 1er janvier 2002 et 100 à la rentrée 2002) afin de tenir compte du fort accroissement de la population scolarisée.

Enfin, les crédits de rémunération des contrats emploi-solidarité (CES) et des contrats emploi-solidarité consolidés sont accrus de 4,7 millions d'euros.

Au total, hors vacataires, maîtres d'internat/surveillants d'externat, emplois jeunes, contrats emploi-solidarité et assistants de langue, les **effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire devraient augmenter d'environ 7.500 personnes en 2002** (contre 9.000 en 2001).

Le plan pluriannuel de recrutement

Accédant au souhait des organisations syndicales, ministre de l'Education nationale, M. Jack LANG, a annoncé le 15 novembre 2000 « un plan pluriannuel pour l'Education nationale ».

Il s'agit en fait de **deux plans distincts** :

- d'un côté, un plan de programmation des **recrutements** sur cinq ans (2001-2005), qui vise à répondre à la vague de départs à la retraite prévue pour la prochaine décennie, notamment pour les personnels enseignants (près de 40% des enseignants devraient partir à la retraite). Le ministère annonce ainsi que le nombre des postes mis aux concours d'enseignants devrait augmenter en cinq ans d'environ 30% pour le premier degré, et d'environ 50% pour le second degré. En outre les postes mis aux concours pourraient augmenter de 46% pour les IATOSS et de 126% pour la filière sanitaire et sociale ;

- de l'autre côté, un plan pluriannuel de **créations d'emplois**, sur trois ans (2001-2003), dont les créations d'emplois annoncées dans le projet de loi de finances pour 2001 constituaient *de facto* le premier volet. Au total, le gouvernement a ainsi annoncé la création de **33.200 emplois budgétaires** sur la période 2001-2003, dont 27.600 pour l'enseignement scolaire et 5.600 pour l'enseignement supérieur.

Ces emplois budgétaires se décomposent comme suit :

- **8.025 emplois** pour le **premier degré**, dont 2.400 emplois nouveaux de professeurs des écoles et 5.625 emplois de stagiaires, alors que le premier degré n'avait connu aucune création d'emploi depuis 1993 ;

- **5.900 emplois nouveaux d'enseignants du second degré**, soit, en trois ans, plus que la totalité des emplois créés dans ce secteur en huit ans, à une époque où les effectifs scolarisés dans les collèges et les lycées étaient en forte croissance. Cependant, plus de la moitié de ces emplois (3000) seront créés par transformation d'heures supplémentaires ;

- 9.000 emplois créés par transformation de crédits de rémunération d'enseignants non titulaires, destinés à permettre la titularisation de professeurs contractuels ;

- enfin, 4.675 emplois d'ATOSS.

S'il convient de se féliciter de la résorption proposée de l'emploi précaire, ainsi que de la poursuite de la réduction du nombre d'enseignants payés sur crédits, notamment sur des crédits d'heures supplémentaires, on toutefois noter l'écart entre les créations d'emplois budgétaires affichées et la progression réelle des effectifs d'enseignants en face des élèves. **En effet, si l'on ôte les créations d'emplois de stagiaires et les transformations d'heures supplémentaires, la progression réelle des effectifs d'enseignants ressort à 5.300.**

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur spécial se **félicite**, comme son prédécesseur¹, de la mise en oeuvre d'un plan de **programmation** pluriannuel des **recrutements** : cette mesure ne peut en effet que faciliter l'orientation des candidats aux différents concours, et favoriser l'attractivité des métiers de l'enseignement.

On peut toutefois regretter que cette percée de la gestion prévisionnelle au sein de l'administration ne s'accompagne pas d'une réflexion sur les **modalités d'accès** aux fonctions d'enseignement : pourquoi ne pas faciliter le décloisonnement des corps de la fonction publique de manière à permettre à d'autres fonctionnaires d'exercer, éventuellement au titre d'une mobilité, des fonctions d'enseignants ? Pourquoi ne pas envisager d'ouvrir l'enseignement du secondaire à des salariés du secteur privé, comme c'est déjà le cas pour l'enseignement supérieur ?

On peut également **s'interroger** sur la pertinence du plan de créations d'emplois. Il convient en effet de rappeler que les créations d'emplois annoncées, sauf celles de fonctionnaires stagiaires, ne trouvent leur justification ni dans le volume attendu des départs à la retraite, ni dans l'évolution prévisible du nombre des élèves. Dans le dossier de presse de présentation du plan pluriannuel, le ministre soulignait d'ailleurs, mais pour s'en féliciter, que ce **plan de création d'emplois s'inscrit à contre courant des choix effectués par les autres pays européens**.

Enfin, votre rapporteur spécial s'interroge sur les **méthodes d'évaluation** des besoins qui ont conduit aux chiffres annoncés. En effet, en réponse aux questions de la commission des finances du Sénat, le ministère indiquait au mois d'octobre 2000, à partir d'estimations réalisées en 1999, que les besoins annuels moyens de recrutement d'enseignants titulaires d'ici à 2005 s'établissaient à 14.500 pour le premier degré et à 13.833 pour le second degré. Or les chiffres annoncés un mois plus tard par le ministère sont respectivement de 12.400 et de 17.600, soit respectivement - 15% et + 27% !

¹ Cf. le rapport de M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, sur le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2001.

Questionné sur ces écarts, le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial que les besoins de recrutement dans le premier degré étaient en fait désormais estimés à 15.000 par an, car il y avait lieu d'ajouter au chiffre précédent de 12.400 les créations d'emplois prévues par le plan de créations d'emplois, ainsi que les recrutements sur listes complémentaires. S'agissant par ailleurs de l'écart relatif aux besoins de recrutements d'enseignants du second degré, il a indiqué que les chiffres transmis en l'an 2000 «*tenaient compte de l'évolution négative des effectifs d'élèves et n'intégraient pas les effets des réformes pédagogiques mises en œuvre à partir de la rentrée 2000, ainsi que les modifications du statut particulier des professeurs de lycée professionnel (PLP). Ils ne portaient que sur les enseignants à l'exclusion des personnels d'orientation et d'éducation. La neutralisation de l'impact démographique sur les mesures de carte scolaire [?], les créations d'emplois et l'intégration des besoins en personnels d'orientation et d'éducation expliquent [donc cet] écart*».

Ces explications sont d'autant moins convaincantes que le ministère a refusé de transmettre à votre rapporteur spécial le détail des hypothèses retenues dans le cadre de ses nouvelles estimations de besoins de recrutement, en se contentant de manière désinvolte de renvoyer à la page de son site Internet destinée à renseigner les candidats potentiels aux concours de recrutement.

En fait, le plan pluriannuel de création d'emplois semble bien ne répondre qu'au seul objectif politique d'annoncer des créations d'emplois. En particulier, comme l'ont souligné les syndicats d'enseignants, ce plan ne comporte aucun contenu pédagogique : **on recrute des enseignants, mais sans indiquer pour quoi faire.**

b) Les mesures de revalorisation

On peut rappeler que la progression des crédits demandés pour l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002 résulte :

- à hauteur de **872 millions d'euros** (5,720 milliards de francs) des mesures de **revalorisation** générales du **point de la fonction publique** et des mesures différenciées destinées aux bas salaires mises en œuvre en l'an 2000 et en 2001 ou prévues pour 2002 ;

- à hauteur de **842,74 millions d'euros** (5,528 milliards de francs) de la hausse des **dépenses de pensions**, dont une centaine de millions d'euros imputable au prolongement (décidé à la fin de l'an 2000) du congé de fin d'activité¹ (CFA).

Par ailleurs, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 prévoit de **nouvelles mesures catégorielles**, pour un coût total de 94,14 millions d'euros (617,6 millions de francs) en 2002, et de **238,3 millions d'euros** (1,56 milliard de francs) **en année pleine**.

Ces mesures concernent pratiquement tous les corps de personnels, mais elles bénéficient surtout aux enseignants du premier degré et relativement peu aux personnels administratifs et techniques des collèges et des lycées.

¹ Créé par la loi du 16 décembre 1996, le CFA permet sous certaines conditions à des fonctionnaires ou à des agents publics de cesser l'exercice de leurs fonctions tout en percevant jusqu'à leur retraite d'une rémunération équivalente à 75 % de leur traitement brut.

Sont en effet prévus :

- **161,3 millions d'euros** (1.058 millions de francs) en année pleine pour les **enseignants du premier degré**, dont 122 millions d'euros pour la poursuite à un rythme accéléré du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles et 12,2 millions d'euros pour la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'écoles ;

- **27,8 millions d'euros** (182 millions de francs) en année pleine pour les **enseignants du second degré**, via notamment la dernière tranche du plan d'intégration des PEGC dans le corps des professeurs certifiés (600 transformations d'emplois) ; l'accès des PEGC et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive à la hors classe et à la classe exceptionnelle (504 transformations) ; l'amélioration du pyramidage budgétaire des corps d'enseignants ; la transformation de 100 emplois de professeurs agrégés qui enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles en professeurs de chaire supérieure pour un coût de 1,11 millions d'euros en année pleine ; la mise en place d'un dispositif de pré-recrutement dans certaines disciplines de l'enseignement professionnel¹ ; la création d'une échelle de rémunération spécifique pour les professeurs de lycée professionnel bi-admissibles à l'agrégation (à l'instar de celle existante pour les certifiés) ; enfin la revalorisation de 30 % de l'indemnité de responsabilité de chef de travaux ;

- **12,2 millions d'euros** (80 millions de francs) en année pleine pour le dispositif de résorption de l'emploi précaire des maîtres du privé, cette mesure s'ajoutant à l'extension des mesures précédentes aux **enseignants du privé**, en application du principe de parité ;

- **3,6 millions d'euros** (24 millions de francs) pour les mesures de repyramidage des **personnels de direction** engagées en 2001 à la suite de la refonte de leur statut (création d'un corps unique de trois grades et amélioration du classement des établissements) ;

- **3,6 millions d'euros** (24 millions de francs) en année pleine pour les **ATOS**, via notamment la poursuite du plan d'intégration des agents administratifs dans le corps des adjoints administratifs et l'ouverture de nouveaux débouchés dans les grades d'avancement ;

- **2,7 millions d'euros** en année pleine pour la revalorisation de l'indemnité de charges administratives des **personnels d'inspection** ;

¹ Une formation sur deux ans étant offerte à 200 professionnels pour leur permettre de se préparer au concours externe de recrutement, ce qui se traduit par la création – par transformation d'emplois - de 200 emplois d'élève de cycle préparatoire au concours externe du CAPLP.

- **1,8 million d'euros** (12 millions de francs) pour des mesures spécifiques en faveur de l'inspection générale et de l'encadrement administratif supérieur ;

- **0,7 million d'euros** (5 millions de francs) pour la revalorisation de 20 % de l'indemnité de sujétions spéciales des personnels de service social ;

- enfin, **12,2 millions d'euros** (80 millions de francs) pour remettre à niveau les frais de déplacement et de changement de résidence.

Pour la plupart, ces mesures s'inscrivent par ailleurs dans le cadre de dispositifs pluriannuels (cf. encadré ci-après).

Rappel de quelques plans de revalorisation intervenus depuis 1990

Les mesures de revalorisation des personnels enseignants du second degré

Dans le second degré, les personnels enseignants ont bénéficié de trois types de mesures prévues par les plans de revalorisation de la fonction enseignante ou par le protocole d'accord de 1990.

1) Les mesures de création ou d'extension de grades de débouché

Les professeurs certifiés et assimilés - professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS) et professeurs de lycée professionnel du second grade (PLP2) - ont bénéficié depuis 1989 de la création de hors classes. De 1991 à 1993, le « pyramidage » de ces hors classes a été porté de 9 à 15 % des effectifs budgétaires des classes normales, conformément aux engagements pris dans le relevé de conclusions de mars 1989. Actuellement, la proportion d'enseignants hors classe est cependant légèrement inférieure à 15 %.

Chaque année, des transformations d'emplois sont réalisées dans ces corps en s'appuyant sur les transformations ou les créations d'emplois de la classe normale opérées au titre de l'année précédente. Ce pyramidage ne tire donc pas les conséquences des créations ou transformations d'emplois prévues par le projet de loi de finances. Il est par conséquent proposé chaque année une remise à niveau desdits pyramidages : au 1^{er} septembre 2001, il a été ainsi effectué la transformation en emplois hors classe de 1 428 emplois d'enseignants du second degré, dont 962 emplois de professeurs certifiés, 272 de PLP, 32 de PEPS et 62 de conseillers principaux d'éducation (CPE), pour un coût en année pleine de plus de 73,17 millions de francs. Un nouveau rattrapage est envisagé en loi de finances pour 2002; il correspond à la transformation de 1 182 emplois de classe normale en emploi de hors classe, dont 344 emplois de professeurs agrégés, 446 de professeurs certifiés, 315 de PLP, 31 de PEPS et 46 de CPE, pour un montant de 10,43 millions d'euros (soit 68,42 millions de francs).

Les professeurs agrégés ont, pour leur part, bénéficié d'un élargissement des perspectives d'accès à la hors échelle A, grâce à l'amélioration progressive du pyramidage de la hors classe du corps des professeurs agrégés et à l'augmentation du nombre des emplois de professeurs de chaire supérieure. Depuis 1996, terme du plan concernant les agrégés, le pourcentage de professeurs agrégés hors classe peut atteindre 15% des effectifs des deux corps (agrégés et chaire supérieure) et le nombre de professeurs de chaire supérieure a été porté à 2 150 conformément aux engagements pris.

Par ailleurs, il est proposé, au titre de la loi de finances pour 2002, de transformer 100 emplois de professeurs agrégés de classe normale en emplois de professeurs de chaire supérieure, afin de donner aux professeurs agrégés qui enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), et notamment dans les filières économiques de création récente, un accès plus large au corps des professeurs de chaire supérieure. Le coût de cette mesure est de 1,11 millions d'euros (soit 7,28 millions de francs).

Les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) et les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CEEPS) ont également bénéficié de la création d'une hors classe dont l'indice terminal, indice brut (IB) 801, est égal, depuis la rentrée 1992, à l'indice terminal de la classe normale des professeurs certifiés. Le plan de revalorisation prévoyait que le pyramidage de cette hors classe serait fixé à 15 % des effectifs budgétaires du 1er septembre 1990. Ce pyramidage devait être atteint en 8 ans par tranche de 2 % par an. Le protocole de 1990 avait prévu une accélération de cette montée en charge qui aurait dû être achevée en 1994. Ces deux engagements ont été totalement respectés jusqu'en 1993. Toutefois en raison de la création, dans ces deux corps, en 1994 d'une classe exceptionnelle atteignant l'IB 901, la dernière tranche, prévue en 1994, a été abandonnée. L'année 1995 marque la fin de la montée en charge de la classe exceptionnelle dans ces deux corps : le nombre des PEGC de classe exceptionnelle s'élève comme prévu à 3 000 et celui des CEEPS à 390.

2) Les mesures d'amélioration de l'indice terminal

L'indice terminal de la classe normale des PEGC et des CEEPS et l'indice terminal des corps d'adjoints d'enseignement (AE), et des chargés d'enseignement (CE) ont été portés au 1^{er} septembre 1993 à l'IB 646 correspondant à l'indice terminal des anciens professeurs de lycée professionnel du premier grade (PLP1), dont le grade a été éteint par décret n°2001-527 du 12 juin 2001 modifiant le décret n°92-1189 du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des professeurs de lycée professionnel.

Le passage de l'indice terminal, de l'IB 901 à l'IB 966, d'une part de la hors classe des professeurs certifiés, PEPS et PLP2, d'autre part de la classe exceptionnelle des PEGC et des CEEPS, accompagné d'un lissage indiciaire de certains échelons intermédiaires, est intervenu, comme dans le premier degré, au 1^{er} septembre 1996, en application du protocole de 1990.

3) Les plans d'intégration

Les AE, les CEEPS, les PLP1 et les PEGC bénéficient de plans d'intégration dans des corps ou des grades hiérarchiquement supérieurs. Chaque année, 2 500 emplois d'AE, 1 500 emplois de PEGC et de 5 000 à 5 500 emplois de PLP1 ont été transformés en emplois de professeurs certifiés, de PEPS ou de PLP2.

Ces différentes mesures qui correspondent à une stricte application du plan de revalorisation de 1989 et des mesures complémentaires décidées en 1993 sont toujours poursuivies.

Il faut cependant noter que le corps des AE a été budgétairement éteint à l'issue de la loi de finances pour 1997 et que le premier grade du corps des PLP a été éteint par la loi de finances pour 2000.

S'agissant des PEGC et des CEEPS, le plan de revalorisation de la fonction enseignante prévoyait l'intégration progressive de ces derniers dans les corps des PEPS et des professeurs certifiés. Or, cette intégration est délaissée par les intéressés au profit d'une poursuite de carrière dans leur corps d'origine. Il est donc proposé au projet de loi de finances (PLF) 2002, de remplacer une partie de ces intégrations par la transformation d'emplois de CEEPS et PEGC de classe normale en 75 CEEPS hors classe et 25 CEEPS de classe exceptionnelle, en 303 PEGC hors classe et 101 PEGC de classe exceptionnelle. Le coût de cette mesure s'élève à 4,8 millions d'euros (soit 31,49 millions de francs) et sera compensé par la réduction du nombre d'intégration dans les corps des PEPS et des professeurs certifiés.

Les mesures de revalorisation des personnels de direction

Un premier plan de revalorisation signé en 1990 s'est achevé, au 31 décembre 1995, avec la disparition de la troisième classe de la deuxième catégorie.

Le protocole d'accord sur la revalorisation des personnels de direction, signé le 24 janvier 1993, a pris fin le 1er janvier 1996 : à cette date, le pourcentage d'emplois de première classe a atteint 30 % des effectifs de la deuxième catégorie et 35 % des effectifs de la première catégorie.

A l'issue de la réflexion menée en 1994, un certain nombre de mesures de nature statutaire, indiciaire et indemnitaire ont été arrêtées en vue d'améliorer les perspectives de carrière de ces personnels, dans les deux corps des personnels de direction de 2ème catégorie et de 1ère catégorie.

Dans le cadre du protocole d'accord du 9 février 1990 (Durafour), la carrière des personnels de direction de deuxième catégorie, deuxième classe, a été revalorisée, par la suppression des deux premiers échelons avec maintien de la carrière en 18 ans, lissage des indices intermédiaires et passage de l'indice terminal de l'IB 801 à l'IB 852. A cet effet, une mesure de 125,53 millions de francs a été inscrite au budget de 1998.

La montée en charge du pyramidage de la 1ère classe du corps de deuxième catégorie, dont le protocole Bayrou avait prévu qu'il serait porté en 2000 à 40 %, est achevée : 626 transformations d'emplois ont été opérées pour un montant global de 14 millions de francs.

Au total, sur la période 1990-2001, les différents plans intervenus en faveur de ces personnels incluant les revalorisations indemnitaires et les incidences de classement des établissements se sont chiffrés à 116,05 millions d'euros (761,24 millions de francs).

Les mesures de revalorisation des inspections générales

Le statut de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) a été entièrement refondu. Il est désormais régi par le décret n° 99-878 du 13 octobre 1999 : les missions de cette inspection sont étendues au secteur de la recherche, le corps prenant l'appellation nouvelle d'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche - IGAENR. La carrière de ses membres est revalorisée avec la création au sommet des deux grades du corps, d'échelons spéciaux contingentés et dotés, respectivement, de la hors échelle B et de la hors échelle D.

Afin de tenir compte des réformes statutaires qui ont dernièrement touché plusieurs corps d'encadrement supérieur, et notamment celui des administrateurs civils, en les portant à la hors échelle B, il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2002 de décontingenter l'échelon spécial de la 2^{ème} classe (HEB).

Sont également prévues plusieurs mesures de transposition, dans le statut des inspecteurs généraux de l'éducation nationale (IGEN), des dispositions introduites dans le corps des IGAENR par décret du 13 octobre 1999 précité : contingentement à 20 % de l'échelon spécial du corps des IGEN, possibilité de nomination, hors contingent, dans cet échelon, des anciens directeurs d'administration centrale et d'anciens recteurs ayant occupé leur emploi pendant au moins 3 ans.

Cette réforme devrait permettre, à terme et à effectifs constants la transformation de 25 emplois d'IGEN. Une montée en charge progressive est prévue en 2002, à hauteur de 18 transformations d'emploi parmi lesquelles 15 sont effectuées à coût nul. Le coût de la mesure s'élève à 0,048 million d'euros.

Dans la même perspective d'harmonisation des régimes de rémunération des deux inspections générales du ministère, il est envisagé de retenir pour la prime de rendement versée aux IGEN un taux moyen de 23 % du traitement indiciaire brut, ce qui représente un coût supplémentaire annuel de 0,244 million d'euros.

Au total, le tableau ci-après, établi par le ministère de l'Education nationale à la demande de votre commission des finances, indique le montant de la rémunération mensuelle nette et les primes des principaux corps d'enseignants en fonction de leur ancienneté (seules les indemnités versées à l'ensemble du corps d'enseignants dont il s'agit étant mentionnées).

Corps	Textes réglementaires	Indices majorés début, milieu et fin de carrière (hors indemnités) (1) a) 1er échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal	Rémunération nette mensuelle (hors indemnités) (1) a) 1er échelon b) 7ème échelon c) échelon terminal	Indemnités (montants mensuels)	Rémunération nette mensuelle (indemnités comprises)(1) a) 1er échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal
Instituteur (2)	D n° 61-1012 du 7/12/1961	a) 339 b) 398 c) 514	a) 9 073 F b) 10 652 F c) 13 757 F	Ind. représentative de logement (3)	
Instituteur Spécialisé(2)	D n° 61-1012 du 7/12/1961 D n°83-50 du 26/01/1983	a) 339 + 15 points (4) b) 398 + 15 points (4) c) 514 + 15 points (4)	a) 9 474 F b) 11 054 F c) 14 158 F	Indemnité spéciale (5) : 789 F Heures coordination et de synthèse : 345,84 F (6) ou 691,68 F(7)	a) 10 955 F b) 12 535 F c) 15 639 F
Prof. des écoles classe normale	D n° 90-680 du 01/08/1990	a) 347 b) 494 c) 657	a) 9 287 F b) 13 221 F c) 17 584 F		a) 9 287 F b) 13 221 F c) 17 584 F
Prof. des écoles hors classe		a) 494 c) 782	a) 13 221 F c) 20 930 F		a) 13 221 F c) 20 930 F
Prof. d'enseign. général de collège (PEGC) Classe normale	D n°86-492 du 14/03/1986	a) 318 b) 433 c) 579	a) 8 511 F b) 11 589 F c) 14 426 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 446F Ind. spéciale : 150 F	a) 9 714 F b) 12 792 F c) 15 629 F
Hors classe		a) 456 c) 657	a) 12 204 F b) 17 584 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 491F Ind. spéciale : 150 F	a) 13 452 F c) 18 832 F
Classe exceptionnelle		a) 611 c) 782	a) 16 353 F c) 20 930 F	ISOE, PF (8): 607F HSA (9): 491F Ind. spéciale: 150 F	a) 17 601 F c) 22 178 F

Corps	Textes réglementaires	Indices majorés début, milieu et fin de carrière (hors indemnités) (1) a) 1er échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal	Rémunération nette mensuelle (hors indemnités) (1) a) 1er échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal	Indemnités (montants mensuels)	Rémunération nette mensuelle (indemnités comprises)(1) a) 1er échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal
Chargé d'enseignement	D n°72-582 du 4/07/1972	a) 294 b) 433 c) 539	a) 7 869 F b) 11 589 F c) 14 426 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 491F	a) 8 964 F b) 12 684 F c) 15 521 F
Adjoint d'enseignement	D n°72-583 du 4/07/1972	a) 318 b) 433 c) 539	a) 8 511 F b) 11 589 F c) 14 826 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 502F	a) 9 620 F b) 12 698 F c) 15 935 F
Prof. certifié Classe normale Hors classe	D n°72-581 du 4/07/1972	a) 347 b) 494 c) 657 a) 494 c) 782	a) 9 287 F b) 13 221 F c) 17 584 F a) 13 221 F c) 20 930 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 495F ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 777F	a) 10 601 F b) 14 535 F c) 18 898 F a) 14 605 F c) 22 314 F
Prof. de lycée professionnel de 1 ^{er} grade Prof. de lycée prof. 2 ^{ème} classe Hors-classe	D n° 92-1189 du 6/11/1972 D n°92-1189 du 6/11/1992	a) 318 b)433 c) 539 a) 347 b) 494 c) 657 a) 494 c) 782	a) 8 511 F b) 11 286 F c) 14 286F a) 9 287 F b) 13 221 F c) 17 584 F a) 13 221 F b) 20 930 F	ISOE, PF(8): 607 F HSA (9): 557F ISOE, PF (8) 607 F HSA (9): 707 F ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 777 F	a) 9 675F b) 12 753 F c) 15 450 F a) 10 451 F b) 14 372 F c) 18 735 F a) 14 605 F b) 22 314 F
Prof. agrégé Classe normale Hors-classe	D n° 72-580 du 4/07/1972	a) 378 b) 634 c) 820 a) 657 c) 962	a) 10 117 F b) 16 968 F c) 21 947 F a) 17 584 F c) 25 747 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 1633 F ISOE, PF (8): 607 F HSA (9): 2 450F	a) 12 357 F b) 19 208 F c) 24 187 F a) 20 641 F c) 28 804 F
Prof. de chaire supérieure	D n° 68-503 du 30/05/1968	a) 657 c) 962	a) 17 584F b) 25 747 F	ISOE, PF (8): 607 F HSA (10) 6 903F Ind. Fonctions particulières (11): 532,25F Heure d'interrogation (12) : 359,53 F	a) 25 626 F b) 33 789 F

Source DAFC2

(1) Valeur du point au 1er mai 2001 : 337,54 (éléments de calcul pris en compte : traitements bruts + indemnité de résidence 3 % - pension civile 7,85 %).

(2) Recrutement arrêté en 1994.

(3) Taux fixé par le préfet du département où exerce l'instituteur.

(4) Bonification indiciaire.

(5) Si affectation dans une SEGPA, EREA ou dans une école régionale du premier degré (ERPD).

(6) Classes préélémentaires.

(7) Classes du second degré.

(8) Indemnité de suivi et d'orientation des élèves, part fixe (montant annuel : 7 284 F).

(9) Heures supplémentaires année : taux variable selon l'heure (taux majoré pour la 1^{ère} heure), le grade et l'obligation de service.

(10) Obligation de service de 10 heures.

(11) Indemnité de fonctions particulières aux professeurs de CPGE (taux annuel : 6 387 F).

(12) Taux horaire (montant mensuel variable selon le nombre d'heures).

2. Les mesures d'accompagnement des réformes pédagogiques

Le projet de budget de l'enseignement scolaire prévoit de consacrer au total **67 millions d'euros** (440 millions de francs) en année pleine aux mesures nouvelles **d'accompagnement des principales réformes pédagogiques**.

Ce montant équivaut à 3 % de la progression des crédits de l'enseignement scolaire en 2002 (ou à 0,13 % des crédits du budget de l'enseignement scolaire).

Ces mesures nouvelles visent à financer les réformes suivantes, classées par coût budgétaire décroissant :

a) L'apprentissage des langues vivantes à l'école primaire

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit **16,8 millions d'euros** (110 millions de francs) de crédits supplémentaires en année pleine pour financer les **vacations liées à l'apprentissage des langues vivantes à l'école primaire**.

On peut en effet rappeler que le ministre de l'éducation nationale a annoncé en juin 2000 un «*plan de diversification et de développement des langues vivantes*» consistant à ce que **d'ici 2005** :

- **tous les élèves de l'enseignement primaire, de la grande section de l'école maternelle au CM2, suivent un enseignement de langues vivantes ;**

- **tous les élèves de 6ème apprennent deux langues**, l'une débutée à l'école, l'autre commencée au collège.

Selon le ministère, cet apprentissage précoce des langues vivantes doit «*permettre de construire des compétences de communication et contribuer de manière spécifique à la maîtrise de la langue nationale et de la lecture*».

Il convient toutefois de souligner que le principe d'un apprentissage d'une seconde langue dès la classe de 6^{ème} s'inscrit en rupture par rapport aux préconisations du rapport de M. Joutard consistant à ne pas surcharger le cycle d'adaptation au collège, en repoussant le commencement de la seconde langue vivante au début du cycle central.

Quoi qu'il en soit, l'initiation à une première langue vivante fut quasiment généralisée dans les classes de CM2 durant l'année scolaire 2000-2001, dans des conditions souvent difficiles en raison du manque de référentiels et d'enseignants qualifiés (cf. encadré), et devrait être étendue aux classes de CM1 en 2001-2002.

Les difficultés de la généralisation de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire

L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) a remis en février 2001 un rapport portant état des lieux de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire qui observait que malgré « *le plaisir évident que l'on constate chez les élèves lors des séances de langue... les acquis linguistiques [des élèves qui ont bénéficié d'un enseignement de langues vivantes à l'école] sont modestes... [et] lorsqu'on observe des classes de 6^{ème} composées d'enfants ayant tous reçu un enseignement de langue à l'école, on a du mal à distinguer leurs performances de celles de débutants* ».

Selon l'IGEN, ce constat résulte notamment de ce que :

- les enseignants « *dans leur grande majorité ne considèrent pas la langue étrangère comme une matière dans la mesure où elle n'est pas évaluée et où la place de l'écrit est minimisée* », l'enseignement des langues étant ainsi « *un moment de récréation* » construits autour d'activités ludiques à l'exclusion souvent de tout effort personnel ;

- la plupart des salles ne sont pas équipées, l'enseignement des langues est rarement assuré durant l'intégralité de l'année scolaire (les assistants n'arrivant que début octobre et partant fin avril et le recrutement des autres intervenants extérieurs s'échelonnant sur plusieurs semaines) et la régularité des séances est aléatoire ;

- faute de méthodes de référence et de formations adaptées, les compétences des maîtres ou des vacataires sont souvent fragiles et leur enseignement n'est pas toujours assez structuré. En particulier, les assistants étrangers ne sont nullement préparés à l'enseignement solitaire face à des élèves.

A terme, cet enseignement des langues vivantes à l'école primaire doit être pris en charge par la majorité des enseignants du premier degré, ce qui suppose la mobilisation et la **formation** des maîtres du premier degré en poste (notamment via le développement des échanges de service, des postes fléchés, du recours à des maîtres itinérants et des échanges internationaux) et la transformation de la formation initiale des nouveaux professeurs des écoles (formation à dominante, obligation d'être titulaire d'un certificat en langue pour tous les candidats au concours).

Cependant, à court terme, cet enseignement est largement assuré par des **vacataires extérieurs** (enseignants du second degré volontaires, d'assistants de langue vivante, locuteurs natifs, voire étudiants) rémunérés sur l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet et souvent difficiles à recruter, notamment en zones rurales.

Ces difficultés de recrutement se conjuguent avec la volonté des parents de voir leurs enfants étudier en priorité l'Anglais pour conduire à une **faible diversité** des langues enseignées : dans l'enseignement public, la part de l'Anglais dans les langues étudiées en cours moyen ne cesse d'augmenter pour dépasser 76 % en 2000-2001, tandis que celle de l'Allemand diminue de 23 % en 1998-1999 à 18 % en 2000-2001 et que les autres langues, notamment l'Espagnol et l'italien, sont réduites à une portion de plus en plus congrue (moins de 4 % au total).

Ces évolutions contrastent avec la volonté affichée par le ministre de l'Education nationale de lutter contre « l'hégémonie de l'Anglais ». Interrogé par votre commission des finances, sur les mesures qu'il entendait mettre en œuvre à cette fin, celui-ci n'a toutefois rien annoncé de concret, si ce n'est l'élaboration d'une carte des langues permettant à tous les élèves de poursuivre au collège la langue vivante commencée à l'école primaire.

b) Le plan de relance de l'internat scolaire

L'internat scolaire connaît globalement une certaine désaffection, comme l'illustre le tableau ci-après.

Evolution depuis 1970 de la répartition des élèves du second degré entre externes, demi-pensionnaires et internes

En % - France métropolitaine	1970 1971	1980 1981(1)	1990 1991(2)	1995 1996 (3)	1996 1997	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2000 2001
PUBLIC									
Externes (4)	48,1	43,5	40,6	40,2	40,6	40,2	39,2	38,6	37,6
Demi-pensionnaires	40,9	49,7	54,1	55,4	55,1	55,5	56,6	57,3	58,7
Internes (5)	11,0	6,8	5,3	4,4	4,3	4,3	4,2	4,1	3,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PRIVE									
Externes (4)	47,4	42,3	43,1	43,7	44,7	44,9	44,9	45,2	43,3
Demi-pensionnaires	30,6	44,3	47,9	48,9	48,2	48,2	48,3	48,4	50,6
Internes (5)	22,0	13,4	9,0	7,4	7,1	6,9	6,8	6,4	6,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PUBLIC +PRIVE									
Externes (4)	48,0	43,3	41,1	40,9	41,4	41,2	40,3	39,9	38,8
Demi-pensionnaires	38,8	48,6	52,8	54,1	53,7	54,0	54,9	55,5	57,0
Internes (5)	13,2	8,1	6,1	5,0	4,9	4,8	4,8	4,6	4,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DPD RERS 2000.

(1) à partir de 1980-1981, y compris SES-SEGPA et classes ateliers publiques et privées.

(2) à partir de 1990-1991, y compris SES-SEGPA, classes ateliers publiques et privées, et EREA.

(3) à partir de 1994-1995, y compris SES-SEGPA, classes ateliers publiques et privées, EREA et les élèves suivant un enseignement "en alternance" ou "loi quinquennale" en UPI ou en classe-relais.

(4) y compris externes surveillés qui restent à l'étude le soir.

(5) y compris internes externés qui sont hébergés en foyer ou chez un correspondant extérieur.

Par ailleurs, les taux d'occupation des internats existants sont relativement faibles :

**Capacité et taux d'occupation des internats publics en 2000-2001
(France métropolitaine)**

	Effectif total d'élèves	Nombre d'ensembles immobiliers	Nombre ensembles immobiliers avec internat	%	Capacité totale des internats	Taux d'occupation des internats
Lycée d'enseig. géné. et techno. (LEGT)	974 166	929	456	49,0%	89 501	78,3%
Collèges	2 403 310	4 666	251	5,5%	16972	51,2%
Lycées professionnels (LP)	317 106	760	397	52,2%	63 126	73,2%
Cités scolaires	777 730	545	398	73%	80 732	72,6%
TOTAL	4 472 312	6 900	1 502	21,8%	198 126	73,3%

Selon le ministère de l'Education nationale, la demande peut être ainsi, dans l'ensemble, satisfaite dans les lycées.

Cependant, **la répartition géographique de l'offre est peu adaptée** dans les collèges. En effet, 5 départements du massif central ont plus de dix collèges avec internat, dont les taux d'occupation sont d'ailleurs très faibles (moins de 30 % en moyenne dans quatre de ces départements), mais des listes d'attente sont signalées dans d'autres départements et 26 départements (notamment dans le bassin parisien, ainsi que dans le Nord et l'Est de la France) n'ont aucun internat en collège.

En outre, les conditions d'accueil sont parfois peu confortables : selon l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et de l'enseignement supérieur, 27 % des lieux de sommeil comportent ainsi plus de six lits.

Enfin, le coût de l'internat (entre 6.000 et 7.000 francs par an en collège et entre 7.000 et 8.000 francs par an en lycée selon le ministère) est parfois dissuasif pour certaines familles.

C'est dans ce contexte que le ministre de l'Education nationale a annoncé un « plan de relance et de développement de l'internat scolaire » destiné plus particulièrement aux jeunes ou aux parents (familles déstructurées, horaires de travail décalés) en difficulté particulière.

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 prévoit ainsi d'accorder une **aide financière** de 231 euros (1.515 francs) par an aux familles de tous les **élèves boursiers internes** (55.000 bénéficiaires), pour un coût total de **12,5 millions d'euros en année pleine**.

Par ailleurs, le ministère a créé dans chaque département une cellule chargée de la scolarité en internat, et lancé une campagne d'information visant à valoriser la poursuite d'études en internat, ainsi qu'un programme de formation des personnels.

Enfin, le plan de relance et de développement de l'internat scolaire prévoit également la création d'un **fonds d'aide à la création d'internats scolaires, doté de 4,6 millions d'euros** (30 millions de francs) de crédits de paiement, visant à permettre au ministère de l'Education nationale de cofinancer la réhabilitation d'internats et/ou la construction de nouveaux internats, en lien avec les collectivités locales et des entreprises privées¹, éventuellement avec l'appui technique de la Caisse des dépôts et consignations (qui doit rendre à ce sujet un rapport cet automne).

L'objectif annoncé par le ministère est que chaque département dispose d'ici cinq ans d'au moins un internat en collège, un internat en lycée et un internat en lycée professionnel.

Votre rapporteur spécial approuve pleinement l'objectif consistant à développer l'internat pour offrir des solutions à des jeunes en difficulté.

S'agissant des modalités du plan impulsé par le ministère, il a toutefois déjà souligné que la création de **circuits de financement baroques** destinés à permettre l'intervention de l'Etat dans des domaines qui ne sont pas de sa compétence était souvent un échec.

Par ailleurs, il conviendra de porter une attention particulière à la **sécurité** des internats scolaires. En effet, le rapport annuel 2000 de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et de l'enseignement supérieur recensait encore 31 bâtiments d'internat à structure métallique (donc particulièrement vulnérables au feu), relevait que 7 % des internats ne disposaient pas encore de détection automatique des incendies et soulignait notamment « l'insuffisance du respect du dispositif réglementaire » en matière d'exercices d'évacuation.

c) Le développement des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit d'accroître de **12,2 millions d'euros** (80 millions de francs) les crédits destinés à favoriser le développement de l'usage des **technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement** (TICE).

¹ Un protocole d'accord a été signé à cette fin avec le groupe Pinault-Printemps-Redoute, qui a créé une association à but non lucratif susceptible d'apporter son soutien à des actions individuelles ou collectives (soutien scolaire, activités culturelles, sorties, transports, etc.) dans le cadre de conventions avec les établissements.

Ces crédits supplémentaires devraient notamment financer le dispositif d'aide à l'équipement des établissements scolaires et à la mise en ligne de leurs productions, ainsi que la montée en charge du réseau RENATER et le développement de l'usage des nouvelles technologies dans les services centraux et déconcentrés.

On peut rappeler que, grâce notamment aux efforts des collectivités locales, le **taux d'équipement** des établissements scolaires était en moyenne en l'an 2000 d'un ordinateur pour 25 élèves dans les écoles, d'un ordinateur pour 14 élèves dans les collèges, d'un ordinateur pour 6,4 élèves dans les lycées d'enseignement général et technique et d'un ordinateur pour 4,8 élèves dans les lycées professionnels, ce parc comprenant 25 % des machines de moins d'un an et 56 % de matériel multimédia. En outre, en l'an 2000, près de 30 % des écoles, 91 % des collèges et la quasi-totalité des lycées disposaient de connexions Internet.

Il convient toutefois de souligner que ces éléments quantitatifs ne donnent qu'un reflet très flou des équipements effectivement à la disposition des élèves. En réponse aux questions de votre commission, le ministère indique en effet que *« la quasi-totalité du parc recensé est effectivement à la disposition des enseignants et des élèves pour des usages pédagogiques »*, mais n'a pas transmis les résultats détaillés de l'enquête ETIC (enquête sur les technologies de l'information et de la communication) qu'il conduit auprès des établissements, de manière à préciser où sont installés les équipements recensés (salles de classe, salle spécialisée, salle des professeurs, bureaux de l'administration, etc.). En outre, ces résultats reposent sur les seules déclarations des chefs d'établissement et ne rendent évidemment pas compte de l'aptitude des enseignants à se servir des équipements pour des usages pédagogiques.

Quoi qu'il en soit, on peut également indiquer que les priorités du gouvernement en matière de TICE se déclinent selon quatre axes principaux :

- le **premier équipement et le maintien à niveau des équipements informatiques** des établissements (le nombre moyen d'élèves par micro-ordinateur s'établissait ainsi en juin 2000 à 6 élèves par poste en lycée, à 14,5 élèves par poste en collège et à 25 élèves par poste à l'école primaire, la moitié des appareils étant désormais multimédias et communicants).

Il convient de rappeler que le partage des compétences en la matière entre l'Etat et les collectivités locales est complexe, puisque l'Etat est en principe chargé du premier équipement et de la formation des personnels, tandis que les collectivités locales sont en principe chargées de l'entretien des équipements, ce qui peut parfois conduire à des problèmes de coordination ;

- le raccordement des établissements au réseau Internet et les travaux de câblage et de **mise en réseau** interne indispensables à la banalisation des

usages pour les enseignants et les élèves. Ces derniers travaux ressortent toutefois des compétences des collectivités locales, dont les efforts avaient permis d'équiper 85 % des lycées, 68 % des collèges et 50 % des écoles en juin 2000 ;

- l'amélioration de la qualité des **services** proposés aux personnels et aux élèves, avec la diffusion de l'accès aux **réseaux à haut débit** et la création dans les académies de **plate-formes d'assistance à utilisateurs** fournissant des prestations de conseil et de téléadministration de réseaux et de serveurs ;

- enfin, **l'amélioration de l'environnement de travail** des personnels et des élèves, qui prend à ce jour la forme d'expérimentations comme la diffusion dans certains établissements de l'académie de Grenoble d'un environnement de communication internet-intranet - l'architecture SLIS (« Serveur Linux pour l'Internet Scolaire ») - permettant à la communauté pédagogique de disposer d'un certain nombre de services ; le projet de « bureau virtuel de l'enseignant », c'est à dire de portail de services offrant aux enseignants l'accès, depuis n'importe quel poste, à un environnement de travail personnalisé et simple d'emploi ; enfin les projet de « cartables électroniques » consistant à offrir le même type de services aux élèves.

Au delà des effets d'affichage, on peut toutefois observer que le développement de certains projets est parfois difficilement maîtrisé, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- à la suite de la signature d'une convention avec La Poste, le ministre de l'Education nationale avait annoncé à deux reprises, le 28 novembre 2000, puis le 8 janvier 2001, que *« chaque élève aura une adresse électronique, gratuite, accessible partout, à l'école, à la maison ou chez un ami, qu'il gardera toute sa vie et qui respecte les grands principes de l'éducation nationale : neutralité, confiance, absence de publicité »*¹, la montée en puissance de ce dispositif, présenté par le ministre comme *« un acte sans précédent »*, un *« joli cadeau de Noël »* ou une *« deuxième vie donnée aux échanges épistolaires »*², devant s'effectuer sur deux ans.

Cette annonce n'était en fait pas totalement sans précédent, puisque La Poste avait déjà annoncé en août 2000 qu'elle mettait gratuitement à disposition de chaque Français une adresse Internet permanente et gratuite. En outre, cette annonce faisait fi des problèmes pédagogiques, techniques et administratifs en suspens (par exemple en matière de filtrage des contenus), comme de ce que le taux d'équipement de la plupart des établissements est évidemment insuffisant pour que les élèves puissent effectivement relever régulièrement leur courrier, alors même que le protocole d'accord entre le ministère et La Poste, par ailleurs assez flou, précise que l'inscription à la

¹ Cf. communiqué de l'AFP en date du 8 janvier 2001.

² Cf. communiqué AFP en date du 28 novembre 2000.

messagerie doit être effectuée en classe et que son utilisation s'effectue dans l'enceinte de l'établissement.

En juin 2001, le nombre de boîtes à lettres effectivement ouvertes dans ce cadre n'était d'ailleurs que de 8.246 selon le ministère.

- de manière similaire, on peut rappeler que le ministère de l'Éducation nationale a institué par une circulaire publiée le 23 novembre 2000 un « brevet informatique et Internet » (B2i), dont l'objectif est de « spécifier un ensemble de compétences significatives dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et d'attester leur maîtrise par les élèves concernés ». La mise en place du B2i doit s'effectuer progressivement à tous les niveaux d'enseignement : il devait en principe concerner tous les collèges dès l'année scolaire 2000-2001 et sera généralisé à l'ensemble des écoles en 2002-2003.

Dans le cadre des réponses aux questions de votre commission, le ministère indique à cet égard que *« le ministre a demandé le 1^{er} décembre 2000 à l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) d'enquêter sur la mise en place [du B2i] dans les écoles et les collèges... en mars 2001, un rapport d'étape fait état de premières observations encourageantes : « l'année scolaire 2000-2001 peut être considérée comme une année de mise en route, de sensibilisation et d'information ». Cependant « l'Éducation nationale a réagi promptement ». L'ensemble du système éducatif est mobilisé ».*

Cette présentation des conclusions du rapport de l'IGEN est tronquée et déformée.

En effet, le rapport de l'IGEN, que votre rapporteur avait par ailleurs demandé, souligne d'emblée : *« prévue pour la fin août 2000, la publication de la note de service définissant le B2i niveau 1 et niveau 2 n'a pu intervenir que le 23 novembre 2000, compte tenu des délais nécessaires à la concertation avec les instances représentatives. La publication de cette note n'a pas été aussitôt suivie de mesures d'accompagnement, et nous constaterons dans la suite de l'enquête, que l'existence même du B2i est parfois, en mars 2001, ignorée sur le terrain ».*

En outre l'IGEN conclut son introduction par l'encadré suivant : *« ... il demeure que, comme l'enquête conduite par l'inspection générale à propos de la mise à niveau informatique en classe de seconde, on ne peut qu'être surpris devant le fait que la publication par le Bulletin officiel de l'éducation nationale d'un texte instaurant une mesure nouvelle soit si peu considérée par les divers niveaux de l'institution comme une invitation à mettre en œuvre cette mesure. Un accompagnement par diverses méthodes dites, dans le vocabulaire actuellement en vigueur dans la société, de « communication » paraît être devenu nécessaire. Il semble, dans ce contexte, indispensable que*

le ministère présente plus clairement ses priorités et la hiérarchie de ses priorités, sous une forme immédiatement opérationnelle aux divers niveaux ».

Enfin, le rapport de l'IGEN relève, entre autres, les problèmes de formation des enseignants (« *la validation d'un B2i pose aux professeurs le redoutable problème technique et surtout éthique d'évaluer chez un élève des compétences qu'ils ne sont pas assurés de maîtriser eux-mêmes en totalité* ») et le manque d'ordinateurs connectés à Internet effectivement accessibles aux élèves.

d) Le développement de l'éducation artistique et culturelle

Le projet de budget de l'enseignement scolaire prévoit d'accroître de **9,15 millions d'euros** (60 millions francs) les crédits relatifs au plan quinquennal pour le développement de **l'éducation artistique et culturelle** annoncé en novembre 2000 et visant à « *mettre l'enseignement artistique au cœur de l'école et à étendre l'accès aux arts et à la culture* ».

Ainsi doté de **49 millions d'euros** (323 millions de francs) **de crédits en 2002**, ce plan prévoit notamment la création à partir de la rentrée 2001 de « *classes à projet artistique et culturel* » (20.000 dans les écoles, 4.000 au collège et 3.000 en lycée professionnel), l'ouverture de 1.000 chorales supplémentaires, le renforcement des moyens des ateliers artistiques et des classes culturelles et la présence dans les classes d'artistes et de professionnels de la culture (le plus souvent vacataires).

e) Le plan Handiscol

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 prévoit **8,6 millions d'euros** (56,6 millions de francs) de crédits pour la deuxième tranche du **plan « Handiscol »** de scolarisation des élèves handicapés (25 millions d'euros de crédits étant prévus au total sur trois ans).

Ces crédits permettront de financer une participation aux frais de transport supportés par les familles (à hauteur de 0,9 millions d'euros) et la location ou l'acquisition de matériels spécifiques, essentiellement de nature informatique, permettant d'équiper les enfants handicapés moteurs ou déficients sensoriels (à hauteur de 7,7 millions d'euros).

On peut rappeler que le plan Handiscol, conduit depuis 1999 par le ministère de l'Education nationale en liaison avec le ministère de l'emploi et de la solidarité, vise à porter à 50.000 en trois ans le nombre d'enfants et d'adolescents handicapés accueillis en milieu scolaire ordinaire.

Ce plan comporte 20 mesures, dont certaines ont déjà fait l'objet d'une réalisation effective, tandis que d'autres se mettent progressivement en place, comme l'édition à 75.000 exemplaires d'un guide pratique à l'intention des familles ; la mise en place depuis janvier 1999 d'une cellule nationale d'écoute pour les familles et les enseignants¹ ; la révision de la réglementation relative à la scolarisation des enfants et adolescents handicapés et la refonte des textes relatifs aux classes d'intégration scolaire (CLIS) dans le 1^{er} degré ; le rapprochement des outils statistiques du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'emploi et de la solidarité ; l'amélioration du fonctionnement des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) ; la préparation de guides à l'usage des enseignants intégrant des enfants porteurs de handicaps ou de maladies invalidantes². Par ailleurs, un groupe de travail doit élaborer des propositions pour favoriser le développement de l'édition adaptée, et en particulier des manuels scolaires, à l'usage des jeunes non voyants ou malvoyants.

Enfin, on peut souligner que nombre **d'aides éducateurs** de l'éducation nationale consacrent tout ou partie de leur activité à l'aide à l'intégration scolaire comme « auxiliaires d'intégration ».

f) Les bourses au mérite

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit la création de **10.000 bourses de mérite supplémentaires**, d'un montant annuel de 762,25 euros (5.000 francs) pour un coût de **7,6 millions d'euros** (50 millions de francs) en année pleine. Ces bourses s'adressent aux boursiers de collège les plus méritants et visent à leur permettre de poursuivre au lycée une scolarité conduisant au baccalauréat.

g) La validation des acquis professionnels

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit d'augmenter de 35 %, à **2,9 millions d'euros**, les crédits spécifiques accordés aux académies pour financer les **services de validation des acquis professionnels**.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre des dispositifs prévus par le projet de loi de modernisation sociale, actuellement en cours d'examen, consistant notamment à ouvrir la possibilité aux professionnels de faire reconnaître des compétences exercées dans des activités bénévoles ; à leur ouvrir la possibilité d'obtenir la totalité d'un diplôme par la validation des acquis ; à réduire de cinq à trois ans la durée préalable d'expérience exigée ;

¹ L'appel est facturé au tarif d'un appel local selon le principe du numéro AZUR. Ce service mobilise deux équivalents temps plein.

² Deux guides ont déjà été publiés, l'un pour la scolarisation des jeunes malvoyants, l'autre pour celle des jeunes déficients auditifs. Un troisième est en cours de publication pour la scolarisation des jeunes déficients moteurs.

enfin à accorder la faculté aux jurys de dispenser un candidat, sur le fondement de ses acquis professionnels, des conditions de titres requises pour préparer un diplôme.

B. LES AUTRES AXES DE LA POLITIQUE EDUCATIVE

1. Les autres orientations générales du gouvernement en matière de politique éducative

a) La refondation de la politique d'élaboration des programmes

Le ministre de l'Education nationale a présenté le 29 novembre 2000 un dispositif visant à refonder la politique **d'élaboration des programmes**, notamment en clarifiant les responsabilités respectives des différents acteurs institutionnels et en assurant une meilleure cohérence des programmes entre les différents niveaux du primaire et du secondaire comme entre les disciplines d'une même année.

Les responsabilités des différents acteurs institutionnels sont donc désormais les suivantes :

- les missions du Comité National des Programmes (CNP) sont renforcées. Cette instance interdisciplinaire, qui réunit des membres choisis pour leur compétence scientifique et leur expérience du système éducatif, est chargée d'éclairer en amont la réflexion sur les grands choix à opérer. Pour enrichir cette dernière, elle associe des membres associés européens à ses travaux. Le CNP est également responsable de la rédaction du « Cahier d'exigences pour le collège », sorte d'idéal éducatif du collégien, destiné à rendre les programmes accessibles à tous. Ce document doit être diffusé avant la fin de l'année 2001 ;

- la composition des groupes d'experts, précédemment « groupes techniques disciplinaires », chargés de la rédaction des programmes a été revue pour mieux associer toutes les compétences, en intégrant des enseignants du primaire comme du secondaire (collège et lycée). Pour la première fois, un groupe a été mis en place pour le premier degré, sous la présidence du recteur Philippe Joutard, également chargé d'une mission de réflexion sur le collège. Un autre groupe, présidé par le recteur Joseph Losfeld, travaille sur les nouvelles pratiques d'enseignement ayant une dimension interdisciplinaire (TPE, travaux croisés...) ;

- la direction de l'enseignement scolaire assure un rôle de coordination d'ensemble : elle organise et facilite l'activité des groupes d'experts. En liaison avec le CNP, elle veille au respect de l'impératif de

cohérence dans leurs travaux en favorisant les échanges entre eux. Elle organise les consultations publiques qui doivent permettre l'actualisation régulière des « documents d'accompagnement » favorisant la mise en application des programmes ;

- l'inspection générale est consultée tout au long du dispositif ;

- les recteurs ont une pleine responsabilité pédagogique : ils mettent en œuvre les consultations qui permettent d'associer les enseignants à l'élaboration des programmes ;

- enfin, les projets de programmes seront systématiquement présentés aux enseignants.

Une première vague de consultation a ainsi eu lieu au cours de l'automne 2000 sur les programmes des classes de première. Les programmes des classes terminales ont été présentés au printemps 2001. Les programmes de l'école primaire doivent être prochainement mis en consultation.

On peut toutefois regretter que cette refonte des modalités d'élaboration des programmes ne soit pas accompagnée d'une impulsion forte visant à ce que ceux-ci prennent mieux en compte notre **contexte européen**.

En effet, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) soulignait dans un rapport rendu en septembre 2000 que les programmes d'enseignement se caractérisaient par « *l'atonie relative des contenus* » en matière de construction européenne, et relevait notamment : « *on cherche en vain le mot Europe dans les récents programmes pour l'école élémentaire – hormis une définition géographique avec l'Oural pour frontière qui fait aujourd'hui sourire -... Au lycée, le nouvel enseignement d'éducation civique, juridique et sociale ne s'est guère prononcé encore sur la présentation en classe de la citoyenneté européenne depuis Schengen, et pas davantage sur les contenus civiques des textes fondateurs de l'Europe communautaire depuis un demi-siècle. On observe aussi qu'aucun des thèmes nationaux retenus pour les futurs travaux personnels encadrés ne fait appel à une vision européenne des questions proposées...[De même], le concept de « citoyenneté européenne » demeure aussi vague qu'indéterminé au collège, sans que sa mise en examen [sic] figure clairement dans les finalités avouées de l'éducation civique* ».

b) Le développement des langues régionales

Les orientations du gouvernement en matière de **langues régionales** sont exposées infra dans le cadre du commentaire de l'article 65 du projet de loi de finances pour 2002.

2. Les réformes pédagogiques par niveau d'enseignement

a) A l'école primaire

On peut rappeler que le ministre de l'Education nationale a annoncé en l'an 2000 un plan pour l'école maternelle et élémentaire visant notamment à « *gagner la bataille de la lecture et de l'écriture* » et réaffirmant pour ce faire « *la priorité accordée à la maîtrise de la langue nationale et aux pratiques de lecture, d'écriture et d'échanges oraux* ».

A cette fin, il a lancé à la rentrée 2000 un plan de développement des bibliothèques centres de documentation des écoles primaires consistant à renforcer leur dotation de 500.000 ouvrages (soit 0,13 par élève).

Deux dispositifs nouveaux ont été mis en place à la rentrée 2001 :

- le **repérage** systématique des compétences, des difficultés ou des retards au début de la grande section de maternelle et au début du cours préparatoire. Ces évaluations, qui portent essentiellement sur le langage oral et sur les premières phases d'entrée dans la maîtrise de l'écrit, visent le repérage des acquis et des indices de difficultés naissantes. Les résultats de ces évaluations ne feront pas l'objet d'une collecte nationale, mais serviront à l'équipe pédagogique pour adapter les parcours d'apprentissage et seront communiqués et expliqués aux parents ;

- l'amélioration de l'exploitation des **évaluations** nationales existantes. En particulier, la circulaire n°2000-205 du 16 novembre 2000 prévoit la mise en place de programmes personnalisés d'aide et de progrès pour les élèves les plus en difficulté afin que l'année de CE2 leur permette de renforcer leurs acquis et de compléter leurs lacunes.

On peut toutefois observer que ce plan « pour l'école maternelle et élémentaire » comporte en fait peu d'orientations pour **l'école maternelle**. Interrogé par votre commission sur les suites qu'il entendait donner au rapport de l'IGEN de janvier 2000 portant « *état des lieux* » pour l'école maternelle en France, le ministre s'est ainsi contenté de répondre que ce rapport « *[n'avait] pas été rendu public* ». Ce rapport contenait pourtant nombre de recommandations de bon sens, comme celles consistant à ce que les spécificités des classes de maternelle soient prises en compte dans le cadre de la formation initiale des professeurs des écoles appelés à y enseigner.

b) Au collège

En s'appuyant notamment sur le rapport qu'il avait commandé à M. Philippe Joutard, le ministre de l'Education nationale a annoncé le 5 avril 2000 ses **nouvelles orientations pour le collège** (« *le collège pour tous et pour chacun* »).

Contrairement aux préconisations formulées par M. Jean-Luc Mélenchon, ministre délégué à l'enseignement professionnel, qui soulignait notamment les écarts d'âge¹ dans les classes de 5^{ème} et de 4^{ème}, cette réforme a maintenu le principe **d'un collège unique**, « *lieu de tous les brassages et impliquant le vivre ensemble* ».

Afin de « *réaliser [cet] l'idéal du collège unique* » et de démocratiser non plus seulement l'accès au collège, mais aussi la réussite scolaire, ces orientations pour le collège visent toutefois à « *prendre en compte en compte et à valoriser les différences individuelles* », c'est à dire « *à proposer aux collégiens un véritable parcours de formation qui concilie un niveau élevé d'exigences et une pluralité d'itinéraires pour les atteindre* », « *les questions de pédagogie et d'éducation, et non de structure, [étant] prioritaires* ».

Concrètement, il s'agit de mieux **gérer l'hétérogénéité** des élèves, non pas au travers de filières différentes, mais grâce à la mise en place de **parcours individuels différenciés**, à une meilleure prise en charge des élèves en difficulté et à une meilleure préparation aux choix d'orientation.

Pour atteindre ces objectifs, les établissements sont invités à « *exercer leur responsabilité et à mettre en place des dispositifs adaptés* », et leur **autonomie** est étendue à la gestion des moyens destinés aux actions prioritaires prévues par le projet d'établissement : ce principe de globalisation des moyens délégués dans les collèges concerne la classe de 6^{ème} à partir la rentrée 2001, et devrait s'étendre progressivement à toutes les autres classes.

La **mise en œuvre** des mesures annoncées pour le collège doit se faire au rythme d'un cycle par année. La nouvelle 6^{ème} fut donc mise en place à la rentrée 2001. Les classes de 5^e et de 4^e seront concernées à la rentrée 2002 et la classe de 3^e à la rentrée 2003. Enfin, la première session du « *brevet d'études fondamentales* », qui remplacera le diplôme national du brevet, aura lieu en juin 2004.

Année par année, ces orientations générales se **déclinent** de la manière suivante :

- **la classe de 6^e** doit être « *un moment d'adaptation et d'intégration* ». Les collèges sont donc « *invités à innover dans le domaine de l'accueil des élèves* » et un horaire doit être explicitement consacré à cet

¹ 47.000 élèves ont quatorze ans ou plus en 5^{ème}, où ils côtoient des élèves âgés de douze ans.

accueil et à cette intégration de la rentrée à la Toussaint, afin d'une part de permettre aux élèves de mesurer clairement les attentes du collège en termes de savoirs, de méthodes, de comportements ; d'autre part de donner confiance aux plus fragiles en mettant en relief les éléments de continuité qui existent d'un niveau d'enseignement à l'autre. Par ailleurs, l'apprentissage de l'expression orale sera conforté, et appuyé par la prochaine généralisation, au niveau des programmes de toutes les disciplines, d'une rubrique « maîtrise des langages » telle qu'elle existe déjà en histoire-géographie. Enfin, l'intérêt pédagogique de l'évaluation nationale à l'entrée en 6^e est réaffirmé et cette évaluation sera étendue à d'autres disciplines que le français et les mathématiques ;

- les **classes de 5^e et de 4^e** doivent permettre la « *reconnaissance de la diversité des goûts et des aptitudes* ». Les pratiques de **pédagogie différenciée** mises en œuvre depuis plusieurs années dans le cadre des « parcours diversifiés » puis des « travaux croisés » devraient ainsi connaître un nouvel essor sous la forme d'**itinéraires de découverte** mis en place à partir de la rentrée 2002. Fondés sur une approche interdisciplinaire, ils devront valoriser chez les élèves le travail autonome autour de projets et favoriser le travail en équipe des enseignants. Chaque élève choisira plusieurs itinéraires de découverte parmi quatre pôles : la nature et le corps humain, les arts et les humanités, les langues et les civilisations, l'initiation à la création et aux techniques. L'évaluation du travail réalisé dans ces itinéraires sera l'une des composantes du nouveau brevet d'études fondamentales ;

- la classe de 3^e doit constituer « *une préparation aux premiers choix d'orientation* ». Cette préparation s'inscrit dans le cadre de la circulaire n° 96-204 du 31 juillet 1996 relative à **l'éducation à l'orientation** au collège. Cependant, cette préparation à l'orientation devrait aussi s'appuyer sur les nouveaux itinéraires de découverte choisis en 5^{ème} et en 4^{ème} et surtout sur **une nouvelle répartition des enseignements laissant une part de choix aux élèves** : 15 % de l'horaire de la 3^e seront consacrés à des enseignements choisis par l'élève, en plus des enseignements communs. Plusieurs domaines d'options seront proposés : langues et cultures de l'Antiquité, langues et cultures du monde, arts, sciences expérimentales, technologie, découverte professionnelle. Sur la base de **quatre heures hebdomadaires**, chaque élève pourrait choisir deux domaines représentant deux heures.

A partir de la rentrée 2003, le parcours de la scolarité au collège sera par ailleurs couronné par un diplôme unique : **le brevet d'études fondamentales**. Construit dans l'esprit du baccalauréat, il remplacera l'actuel diplôme national du brevet. Obligatoire pour tous les collégiens, et « *symbole de la réussite au collège* », il « *sera un élément déterminant* » pour la poursuite d'études en classes de seconde générale, technologique ou professionnelle et portera sur les enseignements suivis lors de toute la scolarité au collège. Outre des épreuves communes, cet examen portera sur une ou deux

épreuves au choix dotées d'un fort coefficient, ce qui sera une façon de valoriser les enseignements spécifiques choisis par les élèves.

Ces orientations, au demeurant assez floues, appellent les trois observations suivantes :

- En premier lieu, contrairement aux préconisations du rapport de M. Joutard, qui estimait nécessaire, « *en rapport avec les conclusions des réflexions en cours et du rapport récent [de 2000] des deux inspections générales, ... de redéfinir clairement les missions* » des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), qui reçoivent des **élèves en grande difficulté scolaire**, ces orientations se contentent d'en « *renforcer la spécificité* » ;

- En second lieu, les orientations annoncées en faveur de **l'autonomie** des établissements demeurent extrêmement modestes. En effet, si elle constitue un progrès, la globalisation des moyens dans une même enveloppe (intégrant postes et heures supplémentaires) contractualisée sur trois ou quatre ans et modulée en fonction des établissements, n'est prévue que pour les actions prioritaires prévues par le projet d'établissement. En outre, si le protocole d'accord du 16 novembre 2000 relatif au statut des chefs d'établissements les a pour partie déchargés de tâches administratives, il n'a presque pas renforcé leurs prérogatives en matière d'animation pédagogique (cf. encadré).

Le plan de revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire

A la suite notamment des réflexions consécutives au rapport remis en avril 1999 par le recteur BLANCHET, relatif à « *la revalorisation du rôle des chefs d'établissement dans l'enseignement secondaire* », le ministre de l'Education nationale a signé le 16 novembre 2000 un protocole d'accord portant revalorisation du rôle des chefs d'établissement, c'est à dire qui visait plus précisément à :

- clarifier les missions et les responsabilités du chef d'établissement ;
- créer les conditions d'un pilotage et d'un fonctionnement efficace de l'établissement et de ses différentes instances, notamment en installant une nouvelle organisation de la gestion matérielle et financière pour alléger les tâches administratives du chef d'établissement ;
- développer l'évaluation par objectifs des chefs d'établissement ;
- enrichir et professionnaliser la formation initiale des personnels de direction ;
- faire évoluer progressivement le recrutement en abaissant l'âge maximum d'accès à 45 ans ;
- accroître la mobilité, qui sera rendue obligatoire à l'issue de 9 ans dans le même poste ;

- accroître la déconcentration académique.

Parallèlement, la carrière des personnels de direction était financièrement revalorisée (revalorisation des indemnités, «repyramidage» du corps, etc.), pour un surcoût annuel d'environ 24,4 millions d'euros (160 millions de francs) d'ici 2004.

Enfin, les emplois de débouchés offerts était élargis.

Dans le cadre de son rapport spécial au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2001, M. Jean-Philippe Lachenaud, alors rapporteur spécial total, s'était félicité de la plupart de ces orientations, notamment de l'amélioration de la formation, de l'évaluation et de la mobilité de ces personnels indispensables au bon fonctionnement des établissements locaux d'enseignement. Il était en effet parfois peu satisfaisant que certains personnels de direction demeurent 20, voire 25 ans dans le même établissement. De même, l'amélioration de la formation initiale et continue des personnels de direction pourrait permettre la diffusion de techniques modernes de management, comme la construction de tableaux de bord.

Il avait toutefois souligné que protocole constituait à bien des égards une **occasion manquée**.

En premier lieu, le protocole ne prévoit d'ouvrir le recrutement des personnels de direction qu'à des fonctionnaires détachés, dans la limite de 5% de chacun des niveaux d'entrée des corps concernés, et après la parution de nouvelles dispositions statutaires toujours en examen un an après. Il était pourtant envisageable d'élargir ce recrutement à des cadres issus du secteur privé, au moins à titre expérimental.

En second lieu, la « clarification » annoncée des personnels de direction relève plutôt d'un compromis flou.

En effet, si le protocole confirme que le chef d'établissement « impulse et conduit une politique pédagogique et éducative », il ne renforce aucunement le droit de regard et d'évaluation des personnels de direction sur le travail des enseignants, contrairement aux préconisations du rapport du recteur Monteil de 1999.

Par ailleurs, ce protocole tend à décharger les personnels de direction des tâches d'administration et de gestion, alors même que divers rapports de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAEN) soulignaient déjà que les chefs d'établissement n'assumaient pas leurs responsabilités d'ordonnateur de manière satisfaisante, les engagements de dépense étant ainsi souvent signés par le gestionnaire sans contrôle et sans délégation de signature.

Pour le reste, les orientations du ministère en matière d'autonomie des établissements consistent selon le ministère à développer les « bassins de formation » (des « structures non hiérarchiques, niveau infra départemental d'animation de l'action pédagogique et de la vie des établissements, qui offre aux établissements qui les composent comme à leurs équipes de direction un espace important d'échange, d'initiative qui contribue à renforcer les capacités d'action des établissements et donc leur autonomie ») ; à « engager... un travail visant l'amélioration, pour et dans l'établissement, des outils de connaissance, d'analyse et de gestion de ses différentes composantes » ; enfin,

à « *envisager la création d'un conseil pédagogique chargé d'instruire les questions pédagogiques soumises à l'examen du conseil d'administration, ..., [et de participer] au suivi de la mise en œuvre du projet d'établissement et à l'élaboration du rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement. Réuni sous la présidence du chef d'établissement, il pourrait être composé de 10 à 25 enseignants, désignés par les équipes pédagogiques, à raison d'un enseignant pour chaque discipline et d'un pour chaque niveau d'enseignement... ».*

A bien des égards, **ces orientations paraissent en retrait par rapport aux préconisations de M. Joutard**, selon lesquelles « *la première condition [de réussite de la réforme] est l'autonomie des établissements qui doit s'accompagner d'un meilleur fonctionnement en réseau. Cette autonomie est assurée*

- par deux globalisations distinctes de moyens : d'une part, ceux qui sont accordés pour la réussite de tous ; d'autre part, ceux qui sont prévus pour la diversification (parcours de découverte) ;

- en donnant la possibilité au principal aidé par des professeurs responsables en relation avec leurs collègues des lycées professionnels et toute autre personne utile de trouver des dispositifs adaptés pour les élèves en voie de rupture avec le système scolaire sous la forme de contrats pédagogiques personnalisés : classes relais, collèges expérimentaux, internat, lycées professionnels, autres formules plus souples encore...

L'instrument de ce projet reste le projet d'établissement... Il faut donner au conseil d'administration une véritable fonction pédagogique ».

Par ailleurs, le rapport de M. Joutard soulignait que cette autonomie devait s'accompagner de quatre contreparties elles aussi partiellement absentes des orientations ministérielles : « *une évaluation rigoureuse, dont on tire les conséquences ; une formation initiale et plus encore continuée de tous les acteurs de terrain ; une attention particulière portée à la qualité des chefs d'établissement ; [enfin] un pilotage clair, ferme et soutenu de l'autorité tant ministérielle que déconcentrée ».*

- Enfin, on peut plus généralement **s'interroger sur la capacité du ministère à mettre effectivement en œuvre une nouvelle réforme des collèges.**

En effet, le rapport général de l'IGAENR pour 1999 soulignait¹ que la rénovation du collège engagée en 1994 « *avait quelque difficulté à se mettre en place, faute sans doute d'avoir été bien comprise... Certes les nouveaux programmes sont entrés en application, mais les évolutions attendues en termes de structures et de méthodes ne sont pas au rendez-vous ».* En

¹ Page 93.

particulier, comme le relevait un nouveau rapport de l'IGAENR en septembre 2000¹, « *le collège en trois cycles n'est toujours pas assimilé, six ans après sa création* ».

De même, quoique « recentrées » par M. Lang sur des priorités un peu mieux affirmées, les 40 mesures annoncées en juin 2000 par Mme Ségolène Royal, alors ministre déléguée à l'enseignement scolaire, embrayent très inégalement sur les pratiques des établissements et des enseignants. En particulier, les enseignants, et *a fortiori* les élèves et leurs parents éprouvent toujours quelques difficultés à assimiler les subtiles différences entre les heures normales, les heures de remise à niveau, les heures dédoublées, l'enseignement modulaire, l'aide individualisée, les parcours diversifiés, les groupes de nouvelles technologies appliquées, la souplesse horaire, les travaux croisés, les ateliers de lecture, les études dirigées ou encadrées, le tutorat, les heures de vie de classe, etc., et ces diverses modalités d'enseignement sont mises en oeuvre de manière très inégale. L'IGAENR conclut² d'ailleurs à cet égard que les réformes du collège « *ont souffert à la fois de [la] volonté de tout réglementer dans le détail, mais aussi, parallèlement, de l'absence d'aide concrète et de soutien apportés aux équipes enseignantes et aux équipes de direction, en particulier en matière d'outils pédagogiques et de formations* ».

Tout en préconisant de nouvelles mesures pour le collège, M. Joutard reconnaissait ainsi : « *on a parfois le sentiment d'une accumulation de mesures superposées sans être harmonisées ; L'exemple le plus clair réside dans la succession mal comprise de parcours diversifiés en cinquième et de travaux croisés en quatrième, sans que les acteurs de terrain et encore moins les parents ou élèves comprennent la logique de cette succession. Le système devient de plus en plus illisible. Tous les observateurs insistent aussi sur la lassitude et le désenchantement...* ».

c) Au lycée

La mise en place de la réforme amorcée à la rentrée 1999 dans les classes de seconde se poursuit, puisqu'elle s'étend à la rentrée 2001 aux classes de terminale des séries générales.

On peut rappeler que cette réforme consiste pour l'essentiel en la mise en place de nouveaux programmes qui accordent une place plus importante à l'initiative des enseignants, à l'accompagnement personnalisé de chaque élève, à l'aide à l'orientation progressive et au choix des options.

¹ Rapport sur le suivi des EPLE pour l'année scolaire 1999/2000.

² Id.

Les principales **novations** de la rentrée 2001-2002 sont ainsi :

- la consolidation et extension progressive des **travaux personnels encadrés**¹ (TPE) dans les séries de la voie générale : confortés en classe de première, ils sont introduits en terminale dans tous les lycées et dans toutes les séries de la voie générale. A titre transitoire et pour la seule année scolaire 2001-2002, les élèves pourront choisir ou non de s'engager dans un TPE et de présenter ou non le travail effectué comme épreuve supplémentaire au baccalauréat (c'est-à-dire en plus des deux options facultatives). Seuls les points au-dessus de la moyenne seront comptabilisés à l'examen. En première comme en terminale, les élèves auront à mener un seul TPE qui croisera au moins deux disciplines. Pour la réalisation des TPE, deux heures consécutives sont prévues dans l'emploi du temps des élèves de première comme de terminale. A chacun de ces deux niveaux, soixante-douze heures annuelles sont donc à répartir entre les professeurs concernés, qui sont choisis sur la base du volontariat. Le bilan des TPE est toutefois pour le moins mitigé (cf. encadré) ;

Le bilan mitigé des TPE

La direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère a publié en février 2001 une note d'information sur la mise en œuvre de la réforme des lycées à la rentrée 2000².

Réalisée à partir d'un sondage par téléphone d'un panel de 400 chefs d'établissement choisis par la DPD, selon une méthodologie (questions ouvertes ou questions fermées notamment) qui n'a pas été précisée, cette note affirmait d'emblée : *« une conclusion se dégage de cette enquête : les travaux personnels encadrés (TPE) démarrent très bien et ils rencontrent l'adhésion massive des proviseurs. Certes, certains se plaignent d'une mise en œuvre précipitée, des difficultés d'emplois du temps et surtout du manque de petites salles pour les nombreux petits groupes générés par les TPE mais, sur le fond, la plupart soutiennent cette réforme avec enthousiasme »*.

Cette même note relevait toutefois *in extremis* « qu'une vingtaine de proviseurs pensent qu'une évolution du statut des enseignants conditionne l'approfondissement des réformes [et] que...le développement d'activités telles que les TPE supposent un temps de présence plus élevé et une nouvelle définition du service... les récriminations sont nombreuses sur le caractère précipité des réformes ou les décisions tardives, sur la mauvaise communication, le manque de précision sur le comment faire... Enfin, 5 % des proviseurs, plutôt peu favorables aux réformes, posent le problème de la responsabilité et du contrôle de la présence des élèves... ».

¹ Les TPE visent à développer chez les élèves l'autonomie dans le travail et les capacités d'initiative. Il s'agit d'une réalisation à long terme menée par les élèves individuellement ou en groupe, construite autour d'un sujet choisi par chaque élève avec l'aide de ses professeurs, qui prend appui sur les connaissances du programme, dans une démarche interdisciplinaire. Ils aboutissent à une réalisation concrète (dont les formes peuvent être variées et originales) qui fait l'objet d'une présentation sous forme de communication orale et écrite.

² Note d'information 01.07.

Ces appréciations nuancées ont été confirmées en juin 2001 par un rapport de l'IGEN, à ce jour non public. Tout en indiquant que les TPE avaient « *fait l'unanimité* » à leur lancement et en invitant à prendre « *avec quelques précautions* » le « *pari risqué* » consistant à les généraliser, l'IGEN relevait en effet le caractère parfois trop général et ambitieux des thèmes nationaux, une perception peu claire de ce que devaient être les TPE, l'absence de réflexion sur l'articulation entre les programmes et les TPE, le débordement des CDI lors des séances de TPE, la préparation insuffisante des enseignants, la surcharge de travail induite pour les élèves sans que ceux-ci n'en voient toujours le sens, enfin, les dérives auxquelles donnent lieu le travail en autonomie en citant des élèves selon lesquels « *pour le travail en autonomie, vous nous trouverez plus facilement au baby-foot du café d'en face ou dans notre lit plutôt qu'au lycée* ». En conclusion, ce rapport soulevait ainsi une question récurrente : « *l'Education nationale a-t-elle les moyens de mener à bien les réformes qu'elle promet ?* »

- la diffusion aux classes de première des **lycées technologiques** de certaines innovations de la réforme des lycées généraux, comme les heures de vie de classe et les ateliers artistiques et, à titre expérimental dans des établissements volontaires, des travaux personnels encadrés et de l'enseignement d'éducation civique, juridique et sociale ;

- la poursuite de la **rénovation des programmes** ;

- la création d'un enseignement complémentaire de 4 heures par semaine d'éducation physique et sportive pour les élèves ayant suivi l'enseignement de détermination d'EPS en classe de seconde et souhaitant le prolonger au cours du cycle terminal, l'objectif étant d'offrir cet enseignement dans 200 établissements d'ici trois ans ;

- le **recentrage de l'aide individualisée** en classe de seconde générale et technologique vers le public scolaire le plus en difficulté. En effet, à l'issue de la première année de fonctionnement, le dispositif s'est révélé peu efficace sur les résultats des élèves, en raison, selon une étude commanditée par la direction de l'enseignement scolaire du ministère¹ du « *caractère peu ciblé du dispositif* », mais aussi « *[d'une] incohérence relative dans l'allocation des moyens aux établissements et du faible nombre de séances suivies par les élèves* ».

- la mise en place d'une **expérimentation** dans des établissements volontaires consistant à ménager plus de souplesse dans la gestion des moyens horaires attribués aux établissements pour les langues vivantes ;

- l'entrée en application de la nouvelle réglementation du **baccalauréat**.

¹ Cf. « *L'aide individualisée en seconde* », M. Danner, M. Duru-Bellat, S. Le-Bastard et B. Suchaut, in *Education&formations* n°60, juillet-septembre 2001, pp.55-65.

Comme pour les mesures précédentes, comme pour la rénovation du collège et comme l'illustre l'exemple des TPE (cf. encadré ci-avant), on peut toutefois s'interroger sur la capacité du ministère à mettre en œuvre ces novations.

En effet, les premières évaluations¹ de la réforme du lycée avaient souligné les carences du ministère en matière de conduite du changement : rafales de circulaires difficiles à décrypter et à hiérarchiser, donc d'interprétations aléatoires, et qui fixent précisément les finalités générales et les objectifs organisationnels, tout en restant discrets sur les méthodes pédagogiques à mettre en œuvre et sur les efforts de formation et d'information nécessaires ; manque d'instances de pilotage, de suivi et d'évaluation, tant au niveau des académies que des établissements ; etc.

Or, interrogé par votre commission sur les mesures prises pour remédier à ses dysfonctionnements structurels, le ministère n'évoque que des amodiations apportées à la réforme elle-même...

d) Au lycée professionnel

Le gouvernement a lancé en l'an 2000 une réforme de **l'enseignement professionnel** qui devrait se mettre en place en 2001-2002.

Cette réforme se traduit notamment par un **allègement des horaires** hebdomadaires moyens des élèves grâce à une meilleure répartition des périodes de stage en entreprises ; par la création de projets pluridisciplinaires à caractère professionnel dans toutes les formations conduisant aux brevets d'études et aux baccalauréats professionnels et par la mise en place d'un encadrement pédagogique plus personnalisé dans le cadre de travaux en petits groupes et surtout durant les périodes de formation en entreprise.

Défini par une circulaire du 26 juin 2000, l'encadrement pédagogique des élèves à l'occasion des périodes de formation en entreprise, qui recouvre les différentes phases de préparation, de suivi et d'exploitation pédagogique des stages, figure ainsi désormais dans le nouveau statut des professeurs de lycée professionnel, où il est pris en compte dans le service des enseignants (dont les horaires d'enseignement sont parallèlement réduits).

Les principales **novations** annoncées en 2001 sont :

- la mise en place de **temps de concertation** de 10 ou 12 heures pour l'équipe pédagogique dans le cadre des projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP) ;

¹ Cf. par exemple le rapport de l'IGEN de janvier 2000.

- la généralisation de **l'éducation civique**, juridique et sociale (à hauteur de 0,5 heure par semaine) pour les élèves entrant en BEP et en baccalauréat professionnel ;

- la généralisation en seconde professionnelle de **l'aide individualisée** en français et en mathématiques ;

- la priorité accordée à la voie professionnelle pour la mise en place des classes à **projet artistique et culturel** ;

- la faculté offerte aux élèves de faire valider le **brevet informatique et Internet** (B2i) au cours de leur scolarité en lycée professionnel ;

- enfin, la poursuite de la **rénovation des diplômes**.

CHAPITRE III :

L'ARTICLE 65 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ AU BUDGET DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. LA MESURE PROPOSÉE : L'INTÉGRATION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DE PERSONNELS EN FONCTION DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES GÉRÉS PAR L'ASSOCIATION DIWAN

1. Une mesure qui s'inscrit dans le prolongement de la signature en 1999 de la charte européenne des langues régionales et minoritaires

a) La charte européenne des langues régionales et minoritaires

Le 7 mai 1999, le gouvernement a signé la **Charte européennes des langues régionales et minoritaires** proposée en 1992 par le Conseil de l'Europe, dont les **dispositions générales** prévoient notamment :

- la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ;
- le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire ;
- la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ;
- la facilitation et/ou l'encouragement de **l'usage** oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ;
- le maintien et le développement de relations, dans les domaines couverts par la présente Charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même Etat parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes de l'Etat pratiquant des langues différentes ;

- la mise à disposition de formes et de moyens adéquats **d'enseignement** et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés, ainsi que la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent.

On peut rappeler que les Etats signataires de cette Charte **s'engagent** :

- d'une part, à appliquer ces dispositions générales (prévues par le préambule et par les deux premières parties de la Charte) à *toutes* les langues régionales ou minoritaires pratiquées sur leur territoire ;

- d'autre part, à appliquer aux langues régionales ou minoritaires *expressément indiquées* au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Charte, un minimum de **trente-cinq mesures** choisies parmi celles énumérées dans la troisième partie de la Charte, dont au moins trois choisies dans chacun des articles 8 et 12 (relatifs respectivement à l'enseignement et à la culture) et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13 (relatifs respectivement à la justice, à l'administration, aux médias et à la vie économique et sociale).

b) Les engagements du gouvernement lors de la signature de la charte

S'agissant des **mesures proposées par l'article 8 de la charte, relatif à l'enseignement**, le gouvernement français s'est ainsi engagé :

- à prévoir une **éducation préscolaire** assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées *ou* à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées, pour les élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ;

- à prévoir que **l'enseignement primaire, secondaire et technique ou professionnel** soit en tout ou partie assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées *ou* que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum, pour les élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ;

- à assurer la **formation** initiale et permanente des **enseignants** nécessaire à la mise en oeuvre des paragraphes précédents ;

- à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics.

c) Les réserves d'interprétation du gouvernement français

Le gouvernement français avait assorti sa signature de **déclarations** interprétatives précisant notamment :

- que l'emploi du terme de « *groupes* » de locuteurs ne confère pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires ;

- que les dispositions de la Charte « *ne vont pas à l'encontre de l'article 2 de la Constitution selon lequel l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics* ».

Cette réserve retranscrivait en fait la **décision n° 96-373 du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1996** relative à la loi organique portant statut d'autonomie pour la Polynésie française ;

- que l'article 8 de la charte relatif à l'enseignement préserve le caractère **facultatif** de l'enseignement et de l'étude des langues régionales ou minoritaires, ainsi que de l'histoire et de la culture dont elles sont l'expression, et que « *cet enseignement n'a pas pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci* ».

Cette réserve retranscrivait en fait la **décision n° 91-290 du Conseil Constitutionnel du 9 mai 1991** relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

d) La décision du Conseil constitutionnel : les dispositions générales de la Charte ne sont pas conformes à la Constitution

Saisi le 20 mai 1999 par le Président de la République, le Conseil constitutionnel a décidé le 15 juin 1999 (DC n° 99-412) :

- qu'il résulte des dispositions combinées de portée générale de la charte, « *qu'elle porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées ;*

- qu'en outre, « ces dispositions sont contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution en ce qu'elles tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la « vie privée » mais également dans la « vie publique », à laquelle la charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics » ;

- qu'en revanche, « n'est contraire à la Constitution, eu égard à leur nature, aucun des autres engagements souscrits par la France [dont ceux relatifs à l'enseignement] dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en oeuvre par la France en faveur des langues régionales ».

En conséquence, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires n'a pu être ratifiée.

2. Une mesure qui résulte du protocole d'accord signé le 28 mai 2001 entre le ministre de l'Education nationale et l'association Diwan

a) La signature de la charte européenne des langues régionales et minoritaires a été suivie de l'ouverture de négociations avec des mouvements d'enseignement associatifs

Dans le prolongement de la signature de la charte européenne des langues régionales et minoritaires, le Premier ministre a demandé au ministre de l'Education nationale d'ouvrir des négociations avec les associations gestionnaires d'écoles pratiquant l'immersion linguistique en langue régionale (c'est à dire l'enseignement principalement *en* langue régionale) en vue de l'éventuelle **intégration** du réseau de leurs écoles, collèges et lycées, dans l'enseignement public.

Les principales associations concernées étaient les associations Diwan (pour le Breton), Seaska (pour le Basque), Calandretas (pour l'Occitan langue-d'Oc), Bressolas (pour le Catalan) et A.B.C.M-Zweisprachigkeit ou association de parents pour le bilinguisme en classe de maternelle (pour les langues Alsaciennes).

b) A ce jour, seule l'association Diwan a signé un protocole avec le ministère de l'Education nationale

A ce jour, seule l'association Diwan fédérant les établissements d'enseignement privé «immersif en langue bretonne » a été intéressée par cette évolution.

Un **protocole d'accord** visant au passage sous statut public des établissements de l'association Diwan a été signé à Rennes le **28 mai 2001** entre le ministre de l'Education nationale et le président de l'association.

Ce protocole couvre les domaines de la pédagogie, ainsi que du recrutement, de la formation, de la gestion et du statut des personnels en fonction.

On peut préciser que l'association Diwan, fondée en 1977, a ouvert sa première école en 1980, son premier collège en 1987 et un lycée en 1994. Elle reçoit depuis 1983 des subventions de l'Etat et bénéficie de contrats d'association depuis 1994.

Les établissements **d'enseignement privé sous contrat** fédérés par les établissements Diwan scolarisaient ainsi en 2000-2001 environ **1.500 élèves du primaire** (dans 25 écoles) et **900 élèves du secondaire** (dans 3 collèges et 1 lycée), répartis dans **cinq départements** (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et Vilaine, Loire atlantique et Morbihan).

c) Les aspects du protocole du 28 mai 2001 relatifs au statut des personnels en place

D'un point de vue **administratif**, les principales dispositions du protocole signé le 28 mai 2001 visaient à **intégrer** dans l'enseignement public les **établissements** et les personnels actuellement gérés par l'association Diwan.

S'agissant des **personnels**, les principales modalités de ce protocole sont les suivantes :

- les **instituteurs**, les **professeurs des écoles** et les **personnels enseignants** du second degré en contrat définitif ou provisoire pourront être **intégrés** dans les corps correspondants de l'enseignement public. Il sera tenu compte du niveau de rémunération de ces personnels lors de l'intégration ;

- les **enseignants sur contrat de droit public précaire** (délégués auxiliaires et délégués rectoraux) et les personnels exerçant dans des classes **hors contrat** pourront être recrutés en qualité de **non titulaires** (instituteurs suppléants). Ils bénéficieront de formations spécifiques leur permettant de se présenter dans des conditions favorables aux sessions 2002, 2003 et 2004 du concours spécial de recrutement des professeurs des écoles chargés d'un enseignement de et en langue régionale ou du CAPES de breton en vue de leur titularisation ;

- les personnels intégrés dans un corps de titulaires seront admis au bénéfice du régime spécial de **retraite** des fonctionnaires et ceux qui sont placés sur contrat de droit public bénéficieront de la protection sociale des non titulaires de l'Etat et cotiseront pour les différents risques à l'IRCANTEC ;

- les personnels enseignants intégrés justifiant de 15 années en qualité de fonctionnaire cumuleront, lors de leur cessation d'activité, une pension du régime spécial des fonctionnaires, calculée à proportion de leurs années de service public et une pension du régime général de la sécurité sociale éventuellement accrue d'un régime complémentaire pour les années effectuées dans l'enseignement privé sous contrat ou dans d'autres activités privées ;

- les personnels enseignants intégrés, qui à l'âge de leur cessation d'activité ne bénéficieraient pas de 15 années en qualité de fonctionnaire, verront leurs cotisations versées au titre du régime des fonctionnaires reversées au régime général de la sécurité sociale et seront affiliés à titre rétroactif au régime général de la sécurité sociale et à l'IRCANTEC pour cette période ;

- **les personnels non enseignants des établissements du premier degré pourront être « contractualisés » en qualité d'agent territorial** avec l'accord des municipalités concernées ;

- **les personnels non enseignants du second degré seront recrutés sur des contrats de droit public à durée indéterminée et assimilés à une catégorie et à un corps de fonctionnaires titulaire**, compte tenu de leurs titres, diplômes et qualifications et selon la quotité de service travaillée antérieurement à l'intégration des établissements dans l'enseignement public ;

- enfin, les actuels **personnels de direction** des écoles associatives seront intégrés dans les corps d'enseignant et seront chargés de fonctions de direction.

d) Les dispositions du projet de loi de finances pour 2002 prévoyant l'intégration des personnels

Le projet de loi de finances pour 2002 comporte **deux** types de **dispositions** visant à retranscrire ces modalités d'intégration des personnels des établissements Diwan.

• En premier lieu, le budget de l'enseignement scolaire pour 2002 prévoit **la création**, à compter du 1^{er} septembre 2002, **de 194 emplois**, au titre de l'intégration sous statut public, des personnels exerçant dans les établissements associatifs Diwan, dont 50 non titulaires, soit :

- 105 personnels enseignants du 1^{er} degré ;

- 27 personnels enseignants du 2nd degré titulaires ;
- 38 personnels enseignants du 2nd degré non titulaires ;
- 5 personnels de direction ;
- 2 conseillers principaux d'éducation ;
- 5 ATOS ;
- 12 personnels de surveillance non titulaires.

Cette mesure s'accompagne, sur le chapitre 43-01 (Etablissements d'enseignement privés-contrats des maîtres de l'enseignement privé) de la **suppression de 156 contrats** à compter du 1^{er} septembre 2002.

Il convient de rappeler que l'inscription de ces créations d'emplois dans le budget de l'enseignement scolaire était **indispensable** pour des raisons de fond comme de forme.

En effet, **dans sa décision n°85-203 du 28 décembre 1985 relative à la loi de finances rectificative pour 1985, le Conseil constitutionnel avait déjà censuré pour vice de procédure une première tentative d'intégration des établissements Diwan**, en considérant que cette disposition introduite dans la loi de finances rectificative pour 1985 était un cavalier budgétaire, puisque cette loi ne prévoyait par ailleurs ni création d'emplois, ni ouverture de crédits.

- En second lieu, **l'article 65 du projet de loi de finances pour 2002**, rattaché au budget de l'Education nationale, **retranscrit** les dispositions du protocole du 28 mai 2001 relatives à l'intégration des personnels des établissements Diwan dans l'enseignement public.

On peut rappeler à cet égard que ce type de disposition législative n'est *a priori* pas nécessaire à l'intégration dans l'enseignement public des personnels enseignants des établissements privés sous contrat.

En effet, cette faculté est ouverte par les disposition de **la loi Debré** du 31 décembre 1959, codifiées aux l'article L. 442-4 et L. 914-2 du code de l'éducation, selon lesquelles « *les établissements d'enseignement privés peuvent demander à être intégrés dans l'enseignement public* » et « *lorsque la demande d'intégration des établissements d'enseignement privés dans l'enseignement public est agréée, les maîtres en fonction sont, soit titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, soit maintenus en qualité de contractuels* ».

Cependant, les dispositions du décret n° 60-388 du 22 avril 1960 d'application de la loi Debré emportent pour l'intégration des personnels enseignants comme titulaires des **conditions** de titre et surtout d'ancienneté (cinq ans de services effectifs) **plus restrictives** que celles du protocole du 28 mai 2001.

En outre, les dispositions de ce décret ne prévoient le recrutement des personnels administratifs des établissements d'enseignement secondaire que sur des contrats de cinq ans renouvelables (et non pas sur des contrats à durée indéterminée).

On peut d'ailleurs remarquer que ce type de disposition législative *ad hoc* n'est **pas sans précédent**, puisque la plupart des opérations antérieures d'intégration d'établissements privés (comme les établissements Michelin en 1968, les écoles de la société des forges et aciéries du Creusot en 1969, les établissements d'enseignement technique de la SOLLAC et de SACILOR en 1978, le lycée d'enseignement professionnel de la société nouvelle des aciéries de Pompey et l'école hôtelière de la Martinique en 1983, etc.), ont résulté de dispositions législatives spécifiques.

Votre rapporteur spécial s'interroge d'ailleurs dans ces conditions sur le maintien d'un dispositif législatif et réglementaire obsolète et **regrette** que l'intégration du réseau des établissements Diwan, qui présente une ampleur inédite, puisque les opérations d'intégration précitées ne concernaient qu'un nombre limité d'établissements répartis sur une zone géographique restreinte, **n'ait pas donné lieu à une refonte du dispositif législatif et réglementaire relatif à l'intégration des établissements d'enseignement privé, de manière à ce que les règles du jeu soient à l'avenir plus transparentes.**

e) La nécessité de délibérations des collectivités locales concernées

Il convient enfin de préciser que les dispositions législatives ci-dessus ne règlent que partiellement la situation des **personnels**, puisqu'elles ne concernent ni les personnels administratifs des écoles primaires (susceptibles toutefois d'être intégrés en tant qu'agent territorial par les municipalités concernées), ni les personnes employées en contrats emploi solidarité.

En outre, ces dispositions ne règlent nullement la situation des établissements eux-mêmes, qui ressort des compétences des collectivités locales.

Conformément à la loi Debré, à la demande des préfets et en liaison avec les autorités académiques, les **collectivités locales** concernées (communes pour les écoles, conseils généraux pour les collèges et conseil régional pour le lycée) étaient donc invitées à instruire concomitamment les demandes d'intégration des établissements (vérification des locaux, détermination du cadre juridique de transfert des locaux et des biens

d'équipement), à prendre si elles le souhaitent les **délibérations** nécessaires et, le cas échéant, à **inscrire les dépenses correspondantes dans leur budget pour 2002.**

Ce processus d'intégration était ainsi susceptible de soulever à la fois des **problèmes de calendrier** et des **difficultés financières** pour certaines communes.

B. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT PÉDAGOGIQUE

1. De nouvelles orientations en faveur de l'enseignement des langues régionales

a) Les langues régionales sont déjà reconnues dans et par l'Education nationale

Comme le relevait le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999 (DC n°99-412), l'enseignement *des* langues régionales est aujourd'hui largement reconnu et pratiqué en France.

On peut ainsi rappeler que **la loi Deixonne** n° 51-46 du **11 janvier 1951**, codifiée dans les articles L. 312-10 et L. 312-11 du code de l'éducation disposait déjà « *qu'un enseignement de langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité* » et que « *les maîtres sont autorisés à recourir aux langues régionales dans les écoles primaires et maternelles chaque fois qu'ils peuvent en tirer profit pour leur enseignement, notamment pour l'étude de la langue française* ».

En outre, **la loi Jospin** n° 89-487 du **10 juillet 1989** d'orientation sur l'éducation, codifiée notamment dans les articles L. 121-1 et L. 121-3 du code de l'éducation précise que la formation dispensée dans les établissements scolaires « *peut comprendre un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales* » et que « *la langue de l'enseignement, des examens et des concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés est le français, sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales et étrangères...* »

Enfin, la **circulaire Bayrou** n° 95-806 du 7 avril 1995 a opéré un saut qualitatif en reconnaissant que l'enseignement des langues régionales pouvait emprunter deux modalités :

- l'initiation aux langues régionales, c'est à dire l'enseignement des langues régionales proprement dit ;

- l'enseignement bilingue, c'est à dire un enseignement partiellement en langue régionale.

Cette **reconnaissance** s'accompagne d'une **pratique** croissante.

En 2000-2001, plus de **152.000 élèves** ont ainsi reçu un enseignement de langues et cultures régionales dans les écoles, collèges et lycées publics ou privés sous contrat, l'Occitan langue-d'oc (près de 71.912. élèves), devançant le Corse (27.785), le Breton (20.697), le Basque (8.969), le Catalan (8.907), les langues régionales d'Alsace (7.453), les langues régionales des pays mosellans (5.823) et le Gallo (921).

Parmi ces élèves, **29.000** (soit 19 %) suivaient un **enseignement bilingue**, dont 25.200 à l'école, près de 3.400 au collège et près de 800 au lycée, cet enseignement bilingue concernant principalement le **Breton** (2.165 dans le public, 1.455 dans le privé confessionnel et 2.347 dans les établissements Diwan) et le **Basque** (2.921 élèves dans le public, 1.295 élèves dans le privé confessionnel et 1.881 dans le privé associatif).

S'agissant plus particulièrement du Breton, on peut également souligner que l'un des axes du projet académique de l'académie de Rennes est de « *promouvoir l'approche et l'étude des langues régionales, Breton et Gallo, dans le cadre des instructions officielles* », et que :

- la majorité des lycées et collèges de Basse-Bretagne proposent déjà un enseignement de langue et culture bretonnes ;

- l'enseignement bilingue du Breton se diffuse aujourd'hui rapidement dans les établissements publics.

La diffusion du Breton dans l'enseignement ne se heurte donc pas tant à des obstacles administratifs (défaut d'information, textes parfois peu adaptés), qu'à la concurrence des autres langues vivantes, ainsi qu'aux difficultés de recrutement et aux problèmes de partage de service des enseignants (qui desservent parfois 4 ou 5 établissements dans le cadre de leur horaire statutaire).

b) Le ministre de l'Education nationale a annoncé en avril 2001 de nouvelles mesures en faveur de l'enseignement des langues régionales

Le ministre de l'Education nationale a annoncé le 25 avril 2001 de nouvelles orientations en faveur des langues régionales, qui consistent notamment à retranscrire et à **généraliser les dispositions relatives à l'organisation pédagogique prévues dans le protocole d'accord signé avec l'association Diwan.**

Ces orientations se sont d'ores et déjà traduites par les **mesures** suivantes :

- la création par le **décret** n°2001-733 du 31 juillet 2001 d'une instance consultative : **le conseil académique des langues régionales**. Ce conseil doit participer à la réflexion sur la définition des orientations de la politique académique des langues régionales et veiller à la cohérence des enseignements de langue régionale, notamment des enseignements bilingues mis en place dans l'académie. Il donne son avis sur l'attribution ou le retrait de la qualité d'établissement labellisé « langues régionales » dispensant un enseignement bilingue par la méthode dite de l'immersion.

Composé de représentants des collectivités territoriales, des mouvements associatifs travaillant à la promotion des langues régionales, des syndicats enseignants, des associations de parents d'élèves, ce conseil doit selon le ministère « *constituer un lieu d'expression privilégié du partenariat qu'il souhaite développer dans ce domaine avec les collectivités territoriales, à l'image de celui déjà engagé avec l'Alsace, le Pays Basque [sic], la Corse et la Bretagne* » ;

- la parution d'un **arrêté** en date du 31 juillet 2001 qui **définit le cadre général de l'enseignement des langues et cultures régionales**, en clarifie les objectifs et annonce la mise en œuvre d'un **plan pluriannuel de développement**, publié officiellement dans l'académie et objet d'une évaluation à mi-parcours de sa réalisation.

Cet arrêté confère pour la première fois une reconnaissance réglementaire à l'enseignement bilingue en langue régionale (qui n'était auparavant prévu que par des circulaires) ;

- la parution de **trois circulaires** en date du 5 septembre 2001 relatives respectivement à l'enseignement des langues et cultures régionales ; aux modalités de mise en œuvre de l'enseignement bilingue à parité horaire Français-Langue régionale ; et à l'enseignement bilingue dispensé selon la méthode pédagogique dite de l'immersion dans les établissements labellisés « langues régionales » issus du mouvement associatif, comme les établissements Diwan ;

- enfin, la mise en place d'un **concours spécial de recrutement de professeurs des écoles** chargés d'un enseignement *de et en* langues régionales. Ce concours est destiné à pourvoir, en personnels compétents, en priorité les enseignements bilingues dans les langues suivantes : Basque, Corse, Breton, Catalan, Créole, Occitan-langue d'oc, langues régionales d'Alsace, langues régionales des pays mosellans. Dès la rentrée 2001, les directeurs d'IUFM des académies concernées ont été invités à mettre en place les préparations

correspondantes à ces concours dont la première session devait se dérouler en 2002.

La politique de développement des langues régionales concerne également les DOM-TOM qui bénéficient, en application de l'article 34 de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, des dispositions de la loi n°51-46 du 11 Janvier 1951 dite « loi Deixonne ». Elles s'appliquent aux langues régionales en usage dans les quatre académies d'outre-mer et auront des conséquences sensibles sur l'organisation de ces enseignements et examens les sanctionnant.

Ainsi, l'insertion du **Créole** parmi les langues régionales figurant dans la section langues régionales du concours externe et interne du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré devrait permettre de réaliser un meilleur accompagnement de son développement dans les collèges et les lycées des académies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane.

Enfin, s'agissant de la **Guyane**, le ministère a entrepris une réflexion visant à permettre aux langues amérindiennes présentes dans l'académie de bénéficier ultérieurement d'un traitement - et d'une reconnaissance - égal à celui qui est accordé au Créole.

2. Les questions soulevées par la reconnaissance de l'enseignement en immersion

a) L'intégration des établissements Diwan est à court terme neutre d'un point de vue budgétaire pour l'Etat

Les dispositions proposées dans l'article 65 du projet de loi de finances pour 2002 sont, à court terme, pratiquement **neutres** pour l'Etat d'un point de vue budgétaire.

En effet, les créations d'emplois budgétaires associées à l'intégration des personnels des établissements Diwan sont gagées à due proportion par la diminution des crédits du chapitre 43-01 (rémunération des enseignants des établissement d'enseignement privé sous contrat).

A plus long terme, le développement éventuel des établissements Diwan pourrait toutefois se traduire par des **surcoûts de fonctionnement**, compte tenu de ce que les critères d'encadrement de ces établissements doivent « [prendre] en compte les contraintes de fonctionnement d'un établissement immersif ».

En revanche, l'intégration des établissements Diwan ne sera évidemment pas neutre pour les collectivités locales qui l'accepteraient, puisqu'elles seraient conduites à financer les bâtiments correspondants : c'est d'ailleurs là l'un des principaux avantages attendus de l'intégration par l'association Diwan, qui rencontre périodiquement des difficultés financières car elle propose un enseignement gratuit.

b) L'intégration des établissements Diwan consacre toutefois la reconnaissance accordée à l'enseignement par immersion en langue régionale

En revanche, si les dispositions du projet de loi de finances pour 2002 portant intégration des seuls personnels établissements Diwan ne sauraient évidemment former un **écran législatif** vis à vis des recours formulés par des organisations syndicales et des associations contre le protocole du 28 mai 2001 et les nouveaux textes réglementaires relatifs à l'enseignement des langues régionales par la méthode dite de l'immersion, dont la portée est plus large, leur adoption constituerait du moins une **reconnaissance** morale indirecte de cette méthode pédagogique, ainsi qu'un **soutien financier** apporté à la diffusion de ce type d'enseignement.

c) L'avis du Conseil supérieur de l'Education

Le second alinéa de l'article L. 312-10 du code de l'éducation issu de la loi Jospin du 10 juillet 1989 prévoit que le Conseil supérieur de l'éducation, composé notamment de représentants des personnels et des parents d'élèves, est « *consulté, conformément aux attributions qui lui sont conférées par l'article L. 231-1 sur les moyens de favoriser l'étude des langues et cultures régionales dans les régions où ces langues sont en usage* ».

Or le Conseil supérieur de l'Education a émis le 3 mai 2001 des avis défavorables à l'ensemble des projets de textes relatifs au développement des langues régionales, en raison pour l'essentiel de la reconnaissance par ces textes de l'enseignement par immersion en langue régionale et des statuts dérogatoires accordées aux établissements pratiquant ce type de pédagogie.

Le projet de circulaire relative aux modalités de mise en œuvre de l'enseignement par immersion fut ainsi repoussé à l'**unanimité**.

d) Les dispositions du protocole signé avec l'association Diwan

Il est vrai que l'intégration dans l'enseignement public de l'enseignement bilingue par la méthode dite de l'immersion, actuellement pratiqué par environ 6.500 élèves au total (dont plus d'un tiers dans les établissements Diwan) et qui se caractérise par l'utilisation principale de

la langue régionale, non exclusive du français, comme langue d'enseignement, et comme langue de communication au sein de l'établissement, constitue une novation dont les extraits reproduits ci-après du protocole signé avec l'association Diwan permettent de prendre la mesure .

En effet, ce protocole dispose en matière **pédagogique** :

- *« pour des raisons pédagogiques inhérentes à l'immersion, le breton est la langue de vie, de travail et de communication de tous les élèves et de tous les personnels de l'établissement selon les modalités définies par l'arrêté relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue en langue régionale. Ceci implique que toutes les classes de l'établissement fonctionnent selon le système immersif. Le Breton est la langue principale, mais non exclusive, d'enseignement...*

- *l'école maternelle correspond à la phase la plus intensive d'acquisition du Breton. Ceci justifie une pratique de l'ensemble des activités scolaires et de leur accompagnement en intégralité en breton...la circulaire relative à l'enseignement par immersion précisant que «[le Français n'est utilisé que] de façon exceptionnelle... par exemple pour le réconfort d'un jeune élève ayant récemment intégré l'école ».*

- *le Français est introduit dans l'enseignement élémentaire au cours du cycle 2 [en CE1] en tenant compte de la spécificité de la pédagogie en immersion. L'apprentissage de la lecture et de l'écriture se fait d'abord en Breton. Le volume horaire réservé aux autres disciplines figurant au cursus de l'école élémentaire est identique à celui qui est appliqué dans les classes correspondantes de l'enseignement monolingue. L'introduction du Français se fait d'une façon progressive, les horaires étant modulés librement à chaque niveau ;*

- *comme en primaire, l'enseignement est dispensé principalement en Breton [dans l'enseignement secondaire], mais il inclut aussi deux disciplines enseignées en Français ainsi que l'utilisation d'une langue vivante étrangère selon les mêmes dispositions que celles qui sont en vigueur dans les sections européennes ».*

Il convient en outre de rappeler que les nouvelles dispositions réglementaires relatives à l'enseignement bilingue prévoient que « l'enseignement bilingue s'adresse en priorité aux élèves ayant déjà suivi un cursus bilingue », sauf exception « après avis de l'équipe pédagogique concernée... s'ils sont en mesure de suivre avec profit l'enseignement de langue régionale et les enseignements en langue régionale qui y sont dispensés ». Cela signifie que l'enseignement du Breton par immersion sera de facto réservé à ceux qui l'auront suivi de manière continue depuis l'école maternelle incluse.

Par ailleurs, le protocole prévoit des **dispositions** fortement **dérogatoires** en matière de **recrutement** et de gestion des personnels, comme celles-ci :

- « ...l'enseignement immersif en langue régionale se définit par l'utilisation de la langue régionale dans l'ensemble des activités conduites au sein de l'établissement. **Cela suppose que l'ensemble des personnels (enseignants, ATOSS, agents territoriaux), utilisent la langue régionale comme langue de travail et de communication** selon les modalités définies dans l'arrêté relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue en langues régionales. Les compétences en langue régionale du personnel seront prises en compte dans les opérations du mouvement...

- le **taux d'encadrement** est fixé selon des critères établis au niveau académique. Ces critères prennent en compte les contraintes de fonctionnement d'un établissement immersif ;

- la nomination des **personnels de direction** tiendra compte de la compétence en langue régionale, de la spécificité pédagogique de l'enseignement immersif, ainsi que de l'expérience acquise dans ce domaine ».

Enfin, partant de l'idée selon laquelle « le passage sous statut public des établissements pratiquant l'enseignement immersif en langue régionale ne pourra être réussi sans prendre appui sur l'expérience accumulée par les associations ayant porté cet enseignement ces dernières années », le protocole accorde un **droit de regard** particulier à l'association Diwan sur le fonctionnement des futurs établissements publics, ce qui ne fut pas le cas lors des précédentes opérations d'intégration dans l'enseignement public. En effet, le protocole prévoit notamment que :

- « l'association Diwan pourra être représentée dans les conseils d'administration des E.P.L.E. et dans les conseils d'école ;

- dans le cadre du Conseil académique des langues régionales, Diwan participe au suivi et à l'évaluation du passage sous statut public ainsi qu'au développement futur de cette filière d'enseignement ;

- Diwan pourra être associé à la formation initiale et continue des enseignants en tant qu'intervenant extérieur ; les associations représentatives de l'enseignement en langue régionale (Div Yezh, Diwan et UGB) seront associées à la réflexion pour la mise en œuvre de cette formation et l'association Diwan pourra être agréée comme association complémentaire de l'enseignement public au niveau des académies de Nantes et de Rennes après avis des CAACEP de ces académies... À ce titre, l'association Diwan pourra bénéficier de subventions et de personnels mis à disposition ;

- une convention pluriannuelle sera signée entre Diwan et l'Education nationale précisant la participation de l'association aux côtés de l'enseignement public des langues régionales en immersion. La participation de Diwan portera notamment sur : la création et l'expérimentation de matériel pédagogique ; l'appui à la formation initiale et continue des personnels enseignants et non-enseignants ; l'aide aux élèves en difficulté ; la réflexion sur l'évaluation de la filière immersive et sur son évolution pédagogique ; le conseil linguistique ; la recherche pédagogique sur les techniques de l'immersion ; la promotion de la filière d'enseignement de langue régionale en immersion ;

- enfin, un comité de suivi sera constitué afin de faire un point régulier sur la mise en œuvre du présent protocole d'accord. Il sera composé pour moitié de représentants du Ministère de l'Education nationale et pour moitié de représentants de l'association Diwan. Il se réunira au moins deux fois par an ».

Le protocole précise toutefois que « l'enseignement par immersion doit permettre aux élèves, à l'issue de l'école primaire, de posséder une égale compétence en langue régionale et en langue française, ainsi qu'une compétence en Français identique à celle des élèves scolarisés dans l'enseignement monolingue ».

En outre, le protocole prévoit quelques **gardes-fous** :

- « un suivi de cohorte des élèves inscrits dans les établissements « langues régionales » sera assuré par la direction de la programmation et du développement [du ministère de l'Education nationale] ;

- un suivi des résultats de ce type d'enseignement sera réalisé par le groupe technique sur l'immersion du Conseil académique des langues régionales qui sera composé de six membres désignés par le Recteur d'Académie, dont deux seront désignés sur proposition de l'association Diwan et deux seront issus des équipes pédagogiques et de direction des établissements concernés désignés sur proposition de l'Inspecteur d'Académie ;

- la vérification des acquis dans les domaines de la formation dispensée à l'école sera effectuée à l'entrée en 6ème dans le cadre des évaluations existantes. ... Dans le cas où les résultats de cette évaluation feraient apparaître pour l'ensemble des écoles de cette filière des écarts notoires par rapport aux résultats attendus en Breton ou aux résultats des évaluations du Français et des mathématiques pratiquées à ce même niveau pour les élèves des écoles publiques et privées sous contrat, le Conseil académique des langues régionales sera saisi. Si ces écarts portaient sur les compétences exigibles en français, l'horaire consacré au Français serait

renforcé dans le cadre du volume horaire hebdomadaire prévu par la réglementation »

Enfin, il convient de signaler que les premiers résultats des lycéens des établissements Diwan sont excellents, malgré des conditions matérielles parfois difficiles (notamment l'absence de manuels). Cependant, ces lycéens étaient aussi souvent issus de milieux socio-économiques favorisés et bénéficiaient parfois de taux d'encadrement très élevés. En outre, les cohortes concernées étaient jusqu'à présent très peu nombreuses, ce qui rend difficile toute comparaison statistique toutes choses égales par ailleurs. Quoi qu'il en soit, on peut d'ailleurs s'interroger sur les débouchés, à part l'enseignement, offerts à ce type de compétences.

e) L'avis de sagesse formulé le 30 octobre par votre commission

On peut regretter que le débat de fond relatif à l'enseignement par immersion s'effectue dans le cadre peu adapté que constitue l'examen d'un **article de circonstance** introduit dans une loi de finances.

En outre, on peut s'inquiéter des **risques de ségrégation** induits par l'enseignement par immersion, puisque les personnels enseignants et non enseignants et les élèves francophones sont *de facto*, sinon *de jure*, exclus des établissements concernés.

Enfin, **on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'un dispositif favorisant l'utilisation dans des établissements scolaires publics d'une langue régionale comme langue d'enseignement à titre principal et comme langue de vie à titre quasiment exclusif.**

On peut en effet rappeler que le Conseil a décidé dans ses deux décisions du 9 mai 1991 (DC n° 91-290) et du 9 avril 1996 (DC n° 96-373) qu'un enseignement de langue régionale « *n'était pas contraire au principe d'égalité... dès lors qu'il n'a pas ... pour objet de soustraire les élèves scolarisés... aux droits et obligations applicables à l'ensemble [des autres élèves]* » et que « *la reconnaissance de la possibilité d'utiliser les langues tahitiennes et polynésiennes ne saurait aller contre le principe inscrit dans la Constitution selon lequel la langue de la République est le Français* ».

Cependant, les établissements Diwan bénéficient déjà pour la plupart du statut d'établissement d'enseignement privé sous contrat. L'article 65 du présent projet de loi de finances s'inscrit ainsi dans **une situation de fait** dans laquelle l'intégration de ces établissements dans le service public est d'ailleurs susceptible de conduire à un contrôle renforcé de la part du ministère de l'Éducation nationale.

C'est dans ce contexte que la commission des finances du Sénat, réunie le 30 octobre 2001 pour procéder à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire et du présent article 65 rattaché, **avait décidé de s'en remettre pour cet article à la sagesse du Sénat.**

f) L'ordonnance du Conseil d'Etat statuant en référé suspendant le protocole du 28 mai 2001

Quelques instants après la réunion de votre commission, le Conseil d'Etat, statuant en référé, a toutefois rendu publique une ordonnance suspendant l'exécution :

- de la décision du ministre de l'Education nationale de signer le protocole d'accord du 28 mai 2001 pour le passage sous statut public des établissements Diwan ;

- de l'arrêté du 31 juillet 2001 « en tant qu'il concerne l'enseignement bilingue par la méthode dite de l'immersion » ;

- de la circulaire n° 2001-168 du 5 septembre du ministre de l'Education nationale relative à la mise en œuvre d'un enseignement bilingue en langues régionales.

En se fondant notamment sur l'article 2 de la Constitution, sur la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et sur la loi du 4 août 1994 relative à la langue française - la « loi Toubon », qui dispose que le Français est « *la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* » et que « *la langue de l'enseignement, des examens et des concours... est le Français, sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères* » - , le Syndicat national des enseignements de second degré (SNES), l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA-Education), la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), la Ligue de l'enseignement et la Fédération des délégués départementaux de l'Education nationale avaient en effet déposé des **recours** en référé contre ces dispositions.

Dans ses mémoires en réponse, le ministère de l'Education nationale avait déployé une double argumentation tendant :

- d'une part, à contester le caractère d'urgence invoqué par les requérants, en indiquant notamment que la mise en place effective de l'enseignement bilingue par la méthode de l'immersion était subordonnée à l'interventions de plusieurs décisions et avis ;

- d'autre part à établir la compétence du ministre pour définir le contenu et l'organisation des formations, et à affirmer que l'enseignement des

langues régionales était prévu par le code de l'éducation et que les établissements « langues régionales » fonctionnaient selon les modalités administratives habituelles.

Il convient toutefois d'observer que le ministère de l'Éducation nationale n'avait avancé aucun argument de fond tendant à suggérer la conformité du dispositif relatif à l'enseignement par immersion à la Constitution et à la législation en vigueur.

Dans leurs mémoires en réplique, les requérants avaient d'ailleurs souligné :

- d'une part, le caractère d'urgence de leur recours, des collectivités locales ayant d'ores et déjà délibéré pour intégrer des établissements Diwan ;

- d'autre part que le ministère de l'Éducation nationale feignait de confondre enseignement *des* langues régionales et enseignement *en* langues régionales.

Cette argumentation a été largement retenue par le juge des référés, qui a suspendu le dispositif relatif à l'enseignement par immersion, en :

- « *considérant que les organisations requérantes font valoir plusieurs moyens, dont l'un, tiré de ce que les actes contestés méconnaissent l'article 2 de la Constitution et les articles 1^{er} et 11 de la loi du 4 août 1994, est, en l'état de l'instruction, propre à faire naître un doute sérieux sur leur légalité ;*

- *considérant... qu'il résulte de l'instruction et, en particulier d'éléments recueillis au cours de l'audience publique, que les procédures devant conduire à l'affectation d'enseignants et d'autres personnels dans les établissements ou classes « langues régionales » sont dès à présent engagées ; que, s'agissant du protocole du 28 mai, des mesures ont déjà été prises en vue de son application effective, en particulier, l'inscription dans le projet de loi de finances pour 2002 des crédits nécessaires à la rémunération, à compter du 1^{er} septembre 2002, des personnels exerçant dans les établissements associatifs Diwan après leur intégration dans l'enseignement public ; que, sur invitation du préfet du Finistère, la commission permanente du conseil général de ce département a, par une délibération du 3 septembre 2001, accepté la prise en charge par la collectivité des dépenses liées à l'intégration au service public du collègue Diwan de Relecq-Kerhuon ; ... que la scolarité d'un nombre non négligeable d'élèves serait gravement perturbée par la mise en œuvre de méthodes d'enseignement susceptibles d'être ensuite abandonnée... [ce qui] révèle... **une situation d'urgence** ».*

g) Les conséquences de l'ordonnance du Conseil d'Etat

A titre liminaire, il convient d'observer que le Conseil d'Etat ne devrait statuer au fond qu'en 2002 sur la décision du ministre de signer le protocole du 28 mai 2001 et sur les textes relatifs à l'enseignement des langues régionales par la méthode de l'immersion, mais que l'ordonnance du 30 octobre 2001 suggère que ce dispositif encourt de sérieux risques d'annulation.

Dans ces conditions, l'examen de l'article 65 du présent projet de loi de finances prend un tour particulier.

En effet, en droit strict, cet article portant exclusivement intégration des personnels des établissements Diwan dans le service public peut évidemment être adopté par le Parlement malgré l'ordonnance du Conseil d'Etat suspendant la signature du protocole du 28 mai 2001 et les textes relatifs à l'enseignement par immersion.

Inversement, l'adoption éventuelle de l'article 65 ne ferait nullement écran à l'annulation pour excès de pouvoir par le Conseil d'Etat de la signature du protocole du 28 mai 2001, en tant qu'il concerne l'organisation pédagogique et administrative des établissements Diwan, ainsi que de l'arrêté du 31 juillet 2001 «*en tant qu'il concerne l'enseignement bilingue par la méthode dite de l'immersion*» et de la circulaire n°2001-168 du 5 septembre 2001.

Compte tenu de l'ordonnance du Conseil d'Etat, l'adoption de l'article 65 du présent projet de loi de finances conduirait toutefois à un imbroglio majeur.

En effet, les personnels enseignants et de direction des établissements Diwan seraient intégrés dans l'enseignement public à compter du 1^{er} septembre 2002, mais les personnels administratifs des écoles Diwan ne pourraient pas être contractualisés en qualité d'agent territorial et les collectivités locales ne pourraient pas délibérer pour intégrer les établissements Diwan, qui demeureraient des établissements d'enseignement privé sous contrat.

On pourrait ainsi trouver une **situation ubuesque**, où des établissements d'enseignement privé disposeraient, selon des modalités qui restent d'ailleurs à définir, de personnels enseignants et de personnels de direction presque entièrement publics.

Par surcroît, il est douteux que ces personnels pourraient alors continuer à pratiquer la méthode d'enseignement par immersion.

Le ministre de l'Education nationale a réitéré le 14 novembre 2001, en réponse à une question au gouvernement de notre collègue député Georges Sarre, qu'il « *explorait les voies de droit de nature à assurer l'intégration des écoles Diwan à la rentrée prochaine* ».

Cependant, les obstacles à lever ne sont pas minces, puisque cette intégration selon les modalités prévues par le protocole du 28 mai 2001 nécessiterait sans doute une **révision de l'article 2 de la Constitution**.

Dès lors, plutôt que de laisser se développer une situation juridiquement inextricable, ne vaudrait-il pas mieux maintenir temporairement le statut quo ante et, comme le suggérait récemment notre collègue député européen Bernard Poignant¹, reconsidérer le dispositif et reprendre les négociations avec l'association Diwan ?

Cette solution de bon sens s'inscrirait d'ailleurs parfaitement dans l'esprit de la loi Debré du 31 décembre 1959 qui dispose fort logiquement que l'intégration des établissements d'enseignement privé sous contrat est un préalable à celle de leurs personnels.

h) La décision de l'Assemblée nationale

On peut ainsi regretter que l'Assemblée nationale, sans doute prise de court par l'ordonnance du Conseil d'Etat, n'en ait pas vraiment apprécié les conséquences, au point d'adopter le 8 novembre 2001 en première lecture le présent article 65 sans réel débat de fond.

On peut aussi regretter que le ministre de l'Education nationale ait à cette occasion délibérément entretenu la confusion en mettant sur le même plan l'enseignement des langues par la méthode de l'immersion et l'enseignement bilingue à parité horaire², de manière à suggérer que l'enseignement bilingue qui rencontre un succès croissant, notamment en Alsace, était menacé.

¹ Cf. *Le Télégramme* du 14 novembre 2001.

² « Et sur ce sujet qui fait aujourd'hui l'objet de polémiques, je rappellerai que nous avons en grande partie réalisé, en Alsace, ce que nous appelons la pédagogie de l'immersion. J'en félicite d'ailleurs les élus de votre belle région, les présidents des conseils généraux des deux départements et le président du conseil régional, notamment, car nous avons pu avec leur aide imaginer une politique ambitieuse en faveur du bilinguisme », cf. *JO AN* du 9 novembre 2001, p.7399.

Votre rapporteur spécial rappelle en effet que, contrairement à ce que voudrait faire croire le ministre de l'Éducation nationale, le débat ne porte aucunement sur la nécessité de préserver et d'enseigner les langues régionales ou sur l'enseignement bilingue, mais seulement sur l'intégration, dans le secteur public, de la méthode d'enseignement par immersion consistant à ce que la langue régionale soit la langue principale d'enseignement et la langue exclusive de communication au sein de l'établissement.

Décision de votre commission : votre commission s'en remet pour cet article à la sagesse du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 30 octobre 2001 sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, I. - Enseignement scolaire et article 65 rattaché, sur le rapport de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial** des crédits de l'enseignement scolaire, a rappelé que les crédits demandés pour l'enseignement scolaire en 2002 s'élevaient à 52,7 milliards d'euros (soit 345,7 milliards de francs), en hausse de 4,1 % par rapport à 2001, de sorte que le budget de l'enseignement scolaire aura absorbé entre 1997 et 2002 près de 10 milliards d'euros (soit 65 milliards de francs) supplémentaires. Il a calculé que la progression du budget de l'enseignement scolaire entre 1997 et 2002 représentait ainsi près de 40 % de la hausse du budget général de l'Etat en francs courants et l'essentiel de la hausse du budget général de l'Etat en volume entre ces deux dates, le Gouvernement ayant donc alloué au seul enseignement scolaire la quasi-intégralité de ses marges de manœuvre budgétaires. Il a ajouté que le nombre d'élèves de l'enseignement scolaire s'était en revanche réduit de plus de 300.000 durant le même laps de temps, de sorte que le coût annuel d'un élève se sera accru, en cinq ans, de 18 % à prix constants.

Il a précisé que ces rappels ne visaient aucunement à « diaboliser » les dépenses publiques en matière d'enseignement scolaire, mais à souligner l'enjeu que constitue leur bonne utilisation.

Or il a rappelé que la rénovation des locaux d'enseignement résultait de l'action des collectivités locales et que, pour le reste, de nombreux établissements scolaires étaient minés par la violence et les incivilités ; que le nombre de jeunes sortant chaque année du système éducatif sans aucune qualification réaugmentait depuis 1996 et que les travaux de l'INSEE démontraient que les inégalités ne se réduisaient pas.

Il a indiqué que les crédits supplémentaires prévus pour l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002 appelaient ainsi quatre séries d'observations, relatives respectivement aux réformes pédagogiques, à la gestion des personnels, à la définition des tâches des enseignants, enfin à l'allocation générale des ressources entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

S'agissant en premier lieu des réformes pédagogiques, il a précisé qu'il approuvait certaines orientations du budget de l'enseignement scolaire pour 2002, notamment la relance de l'internat pour aider les élèves et les familles en difficulté ; le renforcement du dispositif médico-social en faveur des élèves ; le

développement des bourses de mérite ; le renforcement des évaluations nationales ; la rénovation de la formation initiale des enseignants ; enfin, la poursuite du plan « Handiscol ».

Il s'est toutefois inquiété de l'absence de politique générale en matière d'orientation, qui constitue pourtant une modalité essentielle de lutte contre l'échec scolaire et universitaire.

Il s'est également inquiété du flou des nouvelles orientations en faveur du collège, tout en se demandant quand cette nouvelle réforme serait effectivement mise en oeuvre, puisque que les réformes de 1994 commençaient tout juste à s'appliquer et que les réformes impulsées par Mme Ségolène Royal embrayaient toujours inégalement sur les pratiques locales. Il a ajouté que, plutôt que de nouvelles rafales de réformes pédagogiques, l'éducation nationale avait surtout besoin de plus de souplesse pour s'adapter au changement, pour favoriser les innovations et surtout pour faire face à l'hétérogénéité croissante des élèves. En conséquence, il a regretté la « timidité » des mesures annoncées en faveur de l'autonomie des établissements et de la responsabilisation des personnels.

Par ailleurs, il s'est inquiété de la multiplicité des objectifs assignés à l'école primaire, à savoir d'un côté, « gagner la bataille de la lecture et de l'écriture », c'est-à-dire recentrer l'école sur les savoirs fondamentaux ; de l'autre, promouvoir à la fois l'apprentissage d'une langue étrangère, l'expérimentation scientifique, l'initiation aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, l'éveil artistique et culturel et l'apprentissage de la citoyenneté. Il a d'ailleurs regretté que l'objectif consistant à améliorer les connaissances fondamentales en mathématiques et en français ne figure plus parmi ceux qui sont assignés à l'agrégat « enseignement primaire » dans le bleu budgétaire, alors qu'il avait été retenu dans le projet de loi de finances pour 2001.

S'agissant toujours des réformes pédagogiques, il s'est enfin inquiété des conditions de mise en oeuvre de la généralisation de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire, cette mesure, souhaitée par les élèves et les parents, se traduisant par le recours désordonné à une multiplicité d'intervenants extérieurs très mal préparés à ce type d'enseignement et très difficiles à recruter dans certaines zones rurales, et les premières évaluations pédagogiques de l'initiation aux langues vivantes en classe de CE2 suggérant que la différence entre les élèves ayant bénéficié de cet enseignement et les autres était très rapidement gommée en 6^e.

A l'issue de cette première série d'observations, le rapporteur spécial a rappelé que l'ensemble des réformes pédagogiques n'expliquaient que quelques pour cents de l'augmentation des crédits de l'enseignement scolaire en 2002, tandis que les créations d'emplois comptaient pour environ 10 % et la progression des dépenses de retraite et les mesures de revalorisation des personnels pour plus de 85 %.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, s'est alors demandé à quoi servaient les 10.942 emplois budgétaires supplémentaires prévus pour l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2002. En effet, après avoir indiqué que l'on pouvait a priori penser que la progression du nombre d'enseignants, dans un contexte caractérisé par la baisse du nombre d'élèves, permettait une réduction significative du nombre d'élèves par classe, il a estimé que le lien entre les emplois budgétaires et le nombre d'élèves par classe était en fait parfois ténu.

Il a précisé que, selon la Cour des comptes, 12 % des enseignants du second degré n'enseignaient pas et que le « rendement moyen » des enseignants du second degré, c'est-à-dire le nombre d'heures de cours qu'ils effectuaient en moyenne, tendait à diminuer. A titre d'exemple, il a rappelé que la Cour des comptes avait calculé que la diminution du rendement moyen des emplois d'enseignant équivalait, pour la seule académie de Nantes, à la perte de 1.180 emplois entre 1994 et 1998.

S'agissant de même des emplois créés dans l'enseignement primaire, il a souligné que le rapport général pour 1999 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) observait dans les écoles primaires « une diminution des moyens consacrés à l'enseignement dans les classes », au profit notamment du remplacement, des décharges et des fonctions d'animation et de soutien.

Il a conclu que ces constats expliquaient le faible repli du nombre moyen des élèves par classe, en dépit de la baisse du nombre total des élèves.

Or il a rappelé que le Haut conseil de l'évaluation de l'école, créé en l'an 2000 par le ministre de l'éducation nationale, avait conclu dans son premier avis, relatif aux effets de la réduction de la taille des classes sur les progrès des élèves : « il semble exister un effet positif – mais faible – sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, qui semble ne se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et qui n'est vraiment visible que pour les enfants de familles défavorisées, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes au fil de l'eau ou délibérée telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique, d'autant plus que certaines politiques peuvent être plus efficaces que la réduction de la taille des classes ».

Il a indiqué que la réponse à la question « à quoi servent les créations d'emplois ? » pouvait en fait, là encore, être trouvée dans le rapport général de l'IGAEN pour l'an 2000, qui montrait que les créations d'emplois d'enseignants servaient à limiter les dysfonctionnements de la rentrée au prix d'une surconsommation de moyens (surdimensionnement des effectifs de remplaçants, enseignants sans élèves dans certaines académies, etc.).

Il a précisé que cela résultait de ce que, malgré une prise de conscience récente et de réels progrès dans certains domaines, le ministère de l'éducation nationale était toujours incapable de gérer quantitativement ses personnels, le diagnostic formulé en 1999 par la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants demeurant malheureusement d'actualité, comme le soulignaient à la fois la Cour des comptes et l'IGAEN.

Il a précisé que la Cour des comptes observait notamment dans son rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat d'avril 2001 : « aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance –qui fait écho à celle existant au niveau central– est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé, ni contrôlé ».

Il a ajouté que, selon la Cour des comptes, les sureffectifs et les surnombres avaient ainsi atteint des niveaux records dans les académies en l'an 2000.

Dans ces conditions, **M. Adrien Gouteyron** regretté que le ministre de l'éducation nationale s'investisse si peu dans la modernisation de la gestion de son administration et il s'est interrogé sur les hypothèses sous-jacentes aux plans pluriannuels de recrutement et de création d'emplois.

Il a ajouté que le ministère de l'éducation nationale, incapable de gérer quantitativement ses personnels, était évidemment bien en peine de les gérer qualitativement, de sorte que l'on pouvait s'inquiéter, d'une part, des conséquences pour le fonctionnement des établissements de la réduction du temps de travail annuel des personnels administratifs et techniques ; d'autre part, des perspectives ouvertes aux aides-éducateurs, compte tenu du retournement du marché du travail et des précédents de l'éducation nationale en matière d'emplois précaires.

Il a précisé que l'exemple des aides-éducateurs était d'ailleurs emblématique des dysfonctionnements de la formation continue des personnels de l'éducation nationale, qui dépense beaucoup moins que les grandes entreprises pour la formation de ses personnels, tout en gérant souvent mal ses programmes de formation, alors même que les besoins en matière de formation continue se font de plus en plus pressants, en raison de la diffusion de nouveaux outils et de la nécessité d'enseigner des savoirs plus étendus, comme les langues étrangères pour les enseignants du primaire.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'enjeu de la formation continue rejoignait celui de la rénovation des charges de service des enseignants. A cet égard, il a rappelé que la hausse de la masse salariale directe du budget de l'enseignement scolaire aura absorbé à elle seule plus de 95 % de la progression de ce budget entre 1997 et 2002 et que cette hausse s'expliquait pour l'essentiel

par l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique, par la progression des pensions, et surtout par la mise en oeuvre des plans successifs de revalorisation des corps du ministère, en particulier du plan Jospin et du protocole Durafour. Or, il a estimé que, si la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires au travers de la revalorisation du point de la fonction publique était légitime, on pouvait regretter que les mesures de revalorisation des corps d'enseignant ne se soient pas accompagnées d'une réflexion sur la redéfinition et sur la modernisation de leurs charges de service, le métier d'enseignant ayant d'ores et déjà beaucoup changé avec le développement de pratiques pédagogiques comme les travaux pratiques encadrés, la constitution d'équipes pédagogiques, le travail en petits groupes ou l'encadrement personnalisé des élèves et ces évolutions étant appelées à se prolonger en raison de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et de l'importance croissante attachée aux projets d'établissements et à la vie des établissements, tandis que la définition du service des enseignants reposait toujours en France sur la fiction selon laquelle l'enseignant était celui qui professe son cours, puis qui rentre chez lui pour corriger ses copies.

Il a souligné que ce contraste entre l'évolution du métier des enseignants et l'archaïsme de leurs obligations de service conduisait d'ailleurs à des ajustements de moins en moins maîtrisés, comme la multiplication des types de décharge ou la dérive des heures supplémentaires, et que l'ampleur du renouvellement des enseignants liés aux départs en retraite prévus au cours de la prochaine décennie constituait une occasion historique pour la rénovation du statut et de la gestion des enseignants, en même temps qu'elle la rendait urgente.

En conclusion de cet exposé général, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, s'est étonné de l'allocation des moyens au sein du ministère de l'éducation nationale entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. Il a en effet indiqué qu'au-delà des difficultés méthodologiques, personne ne pouvait aujourd'hui contester que la France consacre proportionnellement déjà beaucoup plus de moyens à l'enseignement scolaire qu'à l'enseignement supérieur, de sorte qu'il semblerait logique d'accorder une priorité budgétaire aux dépenses visant à faciliter la démocratisation de l'enseignement supérieur, comme ce fut d'ailleurs le cas pour tous les gouvernements successifs sur la période 1990-2000.

Or, il a souligné que le projet de budget pour 2002, comme le budget pour 2001, se caractérisaient par une surprenante inflexion en faveur de l'enseignement scolaire, dont les crédits, rapportés au nombre d'élèves, augmentaient de 2,8 % à prix constants en 2002, alors que les crédits de l'enseignement supérieur, rapportés au nombre d'étudiants, ne progresseraient que de 0,1 % à prix constants.

Il a estimé que la mauvaise gestion du ministère s'accompagnait donc d'une mauvaise allocation globale des ressources et qu'il n'était pas possible de cautionner la priorité accordée à l'enseignement scolaire au détriment de la démocratisation des universités.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations sur l'article 65 rattaché.

Il a tout d'abord rappelé que cet article proposait, conformément au protocole signé en mai 2001 entre le ministre de l'éducation nationale et le président de l'association Diwan, d'intégrer dans l'enseignement public les personnels des établissements gérés par cette association dans des conditions plus généreuses que celles prévues par les textes en vigueur.

Il a également rappelé que ce protocole s'inscrivait dans le prolongement des engagements pris par le Gouvernement lors de la signature en 1999 de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, dont les dispositions générales avaient été toutefois jugées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel saisi par le président de la République.

Il a enfin rappelé qu'une précédente tentative d'intégration des établissements Diwan dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1985 avait été censurée, pour des raisons de forme, par le Conseil constitutionnel.

Il a observé que l'intégration des personnels des établissements Diwan dans l'enseignement public serait globalement neutre pour le budget de l'Etat à court terme, puisque cette intégration serait compensée à due proportion par la diminution des crédits de rémunération des enseignants des établissements privés sous contrat, mais que l'intégration des établissements eux-mêmes, qui s'effectuerait dans le cadre de la « loi Debré » de 1959, ne serait évidemment pas neutre pour les collectivités locales, par ailleurs appelées à délibérer pour inscrire les crédits correspondants dans leur budget pour 2002.

Il a ensuite estimé que le présent article soulevait des questions de principe, le ministre de l'éducation nationale soulignant lui-même que l'intégration dans l'enseignement public des établissements Diwan consacrerait la reconnaissance et favoriserait le développement de l'enseignement des langues régionales par la méthode dite de l'immersion.

Or il a rappelé que cette méthode se distinguait de celles des cours de langue régionale, comme de celles des établissements d'enseignement bilingue français-langue régionale, puisqu'elle consistait, d'une part, à utiliser la langue régionale –en l'espèce le breton– comme langue principale d'enseignement, le français n'étant introduit progressivement, et seulement dans certaines matières, qu'à partir du CM1 ; d'autre part, à utiliser la langue régionale de manière quasiment exclusive comme langue de vie pour les établissements (c'est-à-dire à la cantine, pendant les sorties, en conseil de classe, etc.), ce qui nécessitait des

conditions particulières de recrutement pour ces établissements de manière à ce que l'ensemble de leurs personnels soient brittophones.

Au total, il s'est interrogé sur la conformité du dispositif à l'article 2 de la Constitution, qui dispose que la langue de la République est le français.

Après avoir souligné son attachement à la sauvegarde du patrimoine culturel et linguistique des régions de France, il a toutefois rappelé que les établissements Diwan bénéficiaient déjà du statut d'établissement d'enseignement privé sous contrat, de sorte que l'article 65 du projet de loi de finances s'inscrivait dans une situation de fait. A cet égard, il a ajouté que l'intégration des établissements Diwan dans l'enseignement public ne pouvait conduire qu'à un encadrement plus strict de la part de l'éducation nationale, de sorte qu'il a préconisé que la commission s'en remette pour cet article à la sagesse du Sénat.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est alors engagé.

A titre liminaire, **M. Alain Lambert, président**, a souligné l'enjeu que constituait l'allocation des crédits de l'enseignement scolaire pour l'avenir de notre pays et pour la lutte contre les inégalités.

S'agissant de l'article 65 rattaché, **M. Yves Fréville** a souligné qu'il n'y avait pas de vérité unique en matière de pédagogie et que l'article 2 de la Constitution devait être mis en balance avec le droit à la liberté d'expression reconnu par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a ajouté qu'il ne fallait donc pas contrecarrer l'expression des sensibilités culturelles bretonnes dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre de la législation.

En réponse à **M. Jean-Pierre Demerliat**, qui avait pour sa part estimé que le budget de l'enseignement scolaire pour 2002 était fort convenable en raison de la progression substantielle des crédits, même si leur répartition géographique pouvait sans doute davantage prendre en compte les spécificités et les besoins locaux, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que l'enjeu ne portait pas tant sur l'évolution des crédits de l'éducation nationale que sur leur bonne répartition entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur et sur leur bonne utilisation.

Toujours en réponse à **M. Jean-Pierre Demerliat**, il a précisé que le nombre de contractuels s'élèverait selon le bleu budgétaire à 30.696 en 2002, en légère baisse par rapport à 2001, et que les enseignants de langue étrangère à l'école primaire étaient notamment rémunérés sur des crédits de vacation prévus à cet effet.

En réponse à **M. Joseph Ostermann**, il a précisé que le plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles se poursuivait à un rythme accéléré et devrait être achevé en 2007, et que la grève administrative des directeurs d'école trouvait notamment sa source dans la lourdeur de leurs tâches administratives.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de l'enseignement scolaire.

Elle a ensuite décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'article 65 rattaché.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

● Les crédits du **titre III** ont été majorés de 739.995 euros (4,85 millions de francs) afin de tirer les conséquences de la réforme des fonds spéciaux, adoptée par l'Assemblée nationale au cours de l'examen des crédits des services généraux du Premier ministre.

Ces crédits supplémentaires se répartissent de la façon suivante :

- 526.719 euros sur le chapitre indemnitaire 31-91, article 10 « Ministres » ;

- 213.276 euros sur le chapitre de fonctionnement 34-98, article 80 « Administration générale ».

● Par ailleurs, les crédits du **titre IV** ont été majorés, à titre non reconductible, de 3.459.800 euros (22,69 millions de francs), répartis de la façon suivante :

- 4.500 euros sur le chapitre 43-02, article 10 « crédits déconcentrés pour les établissements publics de Polynésie française » ;

- 3.455.300 euros sur le chapitre 43-80 « Interventions diverses », dont 140.600 euros sur l'article 10 « Ecoles : crédits déconcentrés », 62.400 euros sur l'article 30 « Ecoles : crédits non déconcentrés », 3.062.600 euros sur l'article 40 « Lycées et collèges : crédits déconcentrés », 37.300 euros sur l'article 50 « Lycées et collèges : crédits non déconcentrés » et 152.400 euros sur l'article 80 « Administration générale et inspection ».

ANNEXE :

LE CONTEXTE DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2002

Cette annexe rassemble, en les commentant parfois brièvement, des éléments de contexte du projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 : des informations statistiques établies par le ministère de l'Education nationale ; les réponses apportées à certaines questions de votre commission ; enfin, des extraits ou des synthèses de divers rapports relatifs à l'enseignement scolaire avec, le cas échéant, les suites que le gouvernement indique vouloir leur donner.

A. LES ÉLÈVES ET LA VIE SCOLAIRE

1. La baisse du nombre des élèves

a) Les facteurs d'évolution du nombre des élèves

Rappelons que l'évolution du nombre des élèves dépend principalement de **trois facteurs** :

- le nombre de jeunes d'âge scolaire, qui résulte pour l'essentiel du nombre de **naissances** passées. Or nombre de naissances en France métropolitaine a progressivement diminué de 800.000 en 1980 à 711.000 en 1994, ce qui explique que le nombre de collégiens et de lycéens potentiels s'inscrive aujourd'hui en net repli.

Le nombre des naissances connaît toutefois un net rebond depuis 1994, puisqu'il a atteint 744.000 en 1999 et 779.000 en l'an 2000. Dès lors, le nombre de jeunes en âge d'aller à l'école préélémentaire remonte après avoir connu une forte baisse, et le nombre de jeunes en âge d'aller à l'école primaire pourrait se stabiliser au cours des prochaines années, puis réaugmenter légèrement ;

- le **taux de redoublement**, la baisse du taux de redoublement se traduisant évidemment, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction des effectifs scolarisés. Ce taux de redoublement a beaucoup baissé au cours des années 1990 (cf. encadré ci-après), et il n'est pas certain que cette baisse se prolonge ;

- enfin le **taux de scolarisation**, qui joue surtout pour l'enseignement préélémentaire d'un côté, pour le second degré, de l'autre. La hausse du taux de scolarisation s'est ainsi traduite, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation significative des effectifs au cours des années 1990, notamment dans les lycées.

La baisse des taux de redoublement

● **Dans l'enseignement élémentaire**, la mise en place des cycles s'est accompagnée d'une réduction importante des retards scolaires dont le rythme s'est ralenti au cours des dernières années. Le taux de scolarisation des élèves de 11 ans en élémentaire est passé de 23,2 % en 1992 à 20 % en 1997 ; la baisse de ce taux reste très faible en 1998 (moins de 0,1 point). Pendant la même période, le taux de scolarisation des enfants de 12 ans (élèves ayant 2 ans de retard) est passé de 3 % à 1,4 %.

● **Au collège**, le taux de redoublement en classe de 6^{ème} se maintient aux alentours de 10 % entre 1995 et 1999, nonobstant le pic de 1997. Lors de la rentrée 1998, il y a eu une diminution de 1,7 point (effets de la réforme au collège) ; à la rentrée 1999, ce taux perd encore 0,4 point, passant ainsi légèrement en dessous de 10%. Cette tendance à la baisse s'est poursuivie à la rentrée 2000 avec un taux de 9,2 % (soit - 0,8 point).

Le taux diminue très fortement en cinquième : entre 1995 et 2000 il décroît et passe de 11,2 % à 4,95 %. Cette baisse est liée au redécoupage des cycles en collège : la cinquième fait maintenant partie du cycle central.

En troisième, le taux de redoublement est resté stable entre 1995 et 1996 ; il décroît ensuite et passe de 10,2 % à 6,9 % en 2000 : soit une baisse de 3,3 points.

● **Dans les classes de lycée**, le taux de redoublement en seconde a augmenté entre les rentrées scolaires 1995 et 1996 passant de 16,7 à 17,2 pour revenir à sa valeur de 1995. Aux rentrées 1998 et 1999, il perd à nouveau 0,6 et 0,7 points mais il reste stable à la rentrée 2000 (15,4 %). En première, ce taux, qui avait diminué fortement entre 1993 et 1995, poursuit ce mouvement jusqu'en 1999 ; sa valeur ne change pas à la rentrée 2000. En terminale, le taux perd 2,8 points entre 1995 et 1999 et poursuit sa baisse en 2000 perdant encore un point.

Les taux de redoublement dans les classes de première année de CAP et de BEP ont baissé continûment entre 1989 et 1998, l'année 1996 faisant exception. Le mouvement s'est inversé depuis 1999. Depuis ils croissent à nouveau. Les taux dans les classes préparant à la seconde année de CAP et de BEP ont progressé entre 1989 et 1993 et diminuent depuis.

Source : ministère de l'Education nationale.

Taux de redoublement au collège et au lycée (en %)

	6ème	5ème	4ème	3ème générale	2nde	1ère	Term.
1989	8,8	11,3	6,8	10,5	15,9	11,7	17,8
1990	8,6	11,0	6,8	9,6	15,8	12,0	18,3
1991	8,3	10,3	6,4	9,0	15,2	12,4	19,2
1992	8,6	10,3	6,6	9,2	15,9	13,6	19,9
1993	9,4	10,6	7,0	9,8	15,8	13,4	19,8
1994	10,3	11,5	7,7	10,4	16,8	8,4	17,6
1995	10,1	11,2	7,6	10,2	16,7	8,3	17,0
1996	10,1	10,9	7,6	10,2	17,2	8,1	15,9
1997	12,1	9,8	7,1	9,8	16,7	8,1	15,4
1998	10,4	5,5	6,8	8,6	16,1	7,9	13,8
1999	10,0	5,2	8,9	8,0	15,4	7,6	14,2
2000	9,2	4,9	8,7	6,9	15,4	7,6	13,2

Source : ministère de l'Education nationale

b) L'évolution récente du nombre des élèves

Le nombre des élèves en France métropolitaine s'est **réduit** de **305.000** entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2000-2001, soit une baisse de 2,5 % en quatre ans.

En revanche, la progression du nombre des élèves est toujours très dynamique dans les **départements d'outre-mer**, puisque ce nombre s'est **accru** de **18.000** entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2000-2001, soit une hausse de 3,7 % en quatre ans.

Au total, le nombre des élèves s'est toutefois réduit de plus de 2% entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2000-2001, cette évolution étant plus marquée dans le premier degré que dans le second degré.

Evolution des effectifs d'élèves dans les établissements publics et privés des premier et second degrés (en milliers d'élèves)

France métropolitaine	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Préélémentaire	2 448	2 403	2 391	2 417	2 443
Elémentaire	3 947	3 919	3 885	3 828	3 783
Spécial 1 ^{er} degré*	61	61	60	56	55
Total 1^{er} degré	6 456	6 382	6 337	6 301	6 281
Collèges	3 145	3 115	3 107	3 110	3 115
L.P.	776	780	770	751	712
Lycées : 2nd cycle long	4 484	1 490	1 477	1 464	1 451
SEGPA-EREA	118	119	119	118	117
Prép. Diverses et F.C.	5	5	5	5	6
Total second degré	5 528	5 509	5 478	5 448	5 399
Enseignement post-baccalauréat**	267	266	266	266	265
Total général	12 251	12 157	12 081	12 016	11 946

Les effectifs du public sont estimés en 2000 pour la majorité des départements

***agriculture non comprise*

DOM	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Préélémentaire	97,7	96,7	96,0	96,3	97,1
Elémentaire	164,2	167,3	169,7	170,6	169,6
Spécial 1 ^{er} degré	3,1	3,5	3,6	3,8	3,9
Total 1^{er} degré	265,0	267,5	269,3	270,7	270,6
Collèges	124,9	125,5	126,3	127,3	129,7
L.P.	31,9	33,1	34,1	34,4	34,0
Lycées : second cycle long	45,5	46,6	47,6	48,6	50,2
SEGPA-EREA	5,5	5,4	5,5	5,6	5,7
Prép. Diverses et F.C.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total second degré	307,8	210,6	213,4	216,0	219,5
Enseignement post-baccalauréat*	5,7	5,7	5,8	5,8	6,1
Total général	478,5	483,8	488,6	492,5	496,2

** agriculture non comprise*

c) Les projections du nombre des élèves

Le ministère de l'Education nationale ne réalise des projections à moyen terme que pour la France métropolitaine ;

**Evolution prévisionnelle des effectifs d'élèves dans les établissements
des premier et second degrés**

Public + privé (France métropolitaine)

(en milliers d'élèves)

	2000	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
	2001	2001	2002	2003	2004	2006
PREELEMENTAIRE	2 443,1	2 459,8	2 488,4	2 543,5	2 580,1	2 576,6
ELEMENTAIRE	3 783,2	3 750,8	3 732,2	3 721,1	3 747,3	3 847,7
SPECIAL 1er DEGRE	54,7	53,3	52,4	51,6	51,4	51,5
TOTAL 1ER DEGRE	6 281,0	6 263,9	6 273,0	6 316,2	6 378,8	6 475,8
COLLEGES	3 114,5	3 107,4	3 100,2	3 079,3	3 032,0	2 956,9
L.P.	711,6	694,1	686,3	690,9	683,2	677,2
LYCEES: 2nd cycle long	1 451,1	1 456,9	1 463,4	1 465,8	1 464,9	1 459,1
SEGPA-EREA	116,5	115,4	114,6	113,5	111,8	109,2
Prep. diverses & F.C.	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
TOTAL 2nd DEGRE	5 399,4	5 379,3	5 370,1	5 355,1	5 297,4	5 208,0
ENS. POST-BACCALAUREAT *	265,2					
TOTAL GENERAL	11 945,6	11 643,2	11 643,1	11 671,3	11 676,2	11 683,8

* agriculture non comprise.

Source : ministère de l'Education nationale

La méthodologie et les hypothèses retenues pour ces projections à cinq ans, qui sont extraites d'un exercice de projection à dix ans, sont reproduites dans l'encadré ci-après.

La méthodologie et les hypothèses retenues par le ministère de l'Éducation nationale pour les projections d'effectifs

Pour l'enseignement primaire

a) Méthodologie

La méthodologie utilisée pour les projections à un, deux ou cinq ans est la méthode de l'observation des taux de scolarisation par âge des années précédentes, sur l'ensemble public + privé :

On définit d'abord les taux annuels de scolarisation par âge par la formule suivante:

$$T_{a,n} = E_{a,n} / P_{a,n}; \text{ dans laquelle :}$$

- $T_{a,n}$ est le taux de scolarisation des jeunes d'âge (a) à la rentrée n (année) ;

- $E_{a,n}$ est le nombre d'élèves d'âge (a) à la rentrée (n), observé à partir de l'enquête annuelle du premier degré (public + privé) ;

- $P_{a,n}$ est la population d'âge (a) l'année (n) fournie par l'INSEE.

Les taux observés à chaque âge sont, en préélémentaire et en élémentaire, projetés pour les rentrées retenues. En élémentaire, les taux sont calculés tous niveaux confondus.

Pour 2001 par exemple on estime le nombre d'élèves d'âge (a) de la manière suivante :

$$E_{a,2001} = T_{a,2001} * P_{a,2001}$$

Dans cette égalité, les deux termes de droite sont connus (population) ou estimés (taux).

Le même calcul est effectué pour chacune des rentrées.

b) Hypothèses retenues

Les hypothèses faites sur les naissances ont des conséquences importantes sur l'évolution des effectifs scolaires. En effet, des neuf générations principales qui seront pour la plupart en CM2, une seule celle de 2000 est assez précisément connue ; les autres ne sont pas encore nées. Il est donc difficile de prévoir à quelques milliers près la taille de ces générations, la fécondité étant fluctuante.

Dans la prévision 2000-2009, il avait été supposé une légère hausse de l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF), de 1,77 en 1999 à 1,81 en 2009. Cependant le nombre de naissances baissait du fait de la diminution de la population des femmes en âge d'avoir des enfants.

Maintenir, sur toute la période, l'ICF au niveau de 2000, c'est à dire à 1,89, semble optimiste, l'indicateur moyen des 25 dernières années étant de 1,80.

Un scénario moins optimiste consisterait à ramener, en 2008, l'ICF à 1,80. La baisse du nombre de naissances qui en résulterait serait très sensible (moins de 700.000 naissances en 2008).

C'est un scénario intermédiaire qui a été retenu : l'ICF a été réduit à 1,84 en fin de période, le nombre de naissances diminuant de 778.900 en 2000 à 712.400 en 2008. Dans ce scénario, les effectifs du premier degré augmenteraient de 152.900 élèves entre 2000 et 2005 et de 184.100 élèves d'ici 2010 en France métropolitaine.

Avec le scénario le plus optimiste (ICF constant) et toutes choses égales par ailleurs, le premier degré accueillerait, en 2005, 10.400 élèves de plus que dans le scénario choisi. Avec l'hypothèse la moins optimiste (ICF=1,80), il accueillerait 8.200 élèves de moins. Ces écarts augmenteraient fortement entre 2005 et 2010, atteignant respectivement + 75.100 élèves et - 59.500 élèves.

Pour l'enseignement secondaire

a) Méthodologie

La méthode utilisée pour les projections d'effectifs d'élèves est la méthode dite « des flux ». Elle repose sur la projection des séries de taux de redoublement, de passage et de sortie aux différents niveaux. Ces taux, multipliés par les effectifs par niveau scolaire de l'année t , fournissent les différents flux d'élèves entre t et $t+1$. La totalisation de ces flux pour chaque niveau scolaire « d'arrivée » donne les effectifs de l'année $t+1$. Cette opération est répétée autant de fois qu'il y a d'années de projection.

Les projections sont réalisées simultanément pour le seul secteur public et pour les deux secteurs public et privé réunis. Pour le secteur public les taux globaux de sortie, à un niveau donné, sont décomposés en taux de passage vers le secteur privé d'une part et en un taux résiduel de sortie « nette » d'autre part (c'est à dire taux de sortie déduction faite des passages vers l'autre secteur).

La projection des différentes séries de taux tient compte des tendances observées les années précédentes, des réglementations nouvelles et de l'orientation générale de la politique éducative. Ces deux derniers éléments ne peuvent, le plus souvent, être évalués qu'à court terme.

b) Hypothèses retenues

Les principales hypothèses sur les prévisions du second degré à court terme sont :

- la stabilisation des effectifs de 3^{ème} technologique ;
- l'augmentation du taux de passage de 3^{ème} générale vers la seconde professionnelle ;
- la réduction de la perte des élèves dans l'enseignement professionnel en ramenant les principaux taux de passage et de redoublement au niveau observé lors du constat 1999 ;
- le taux de passage de 6^{ème} vers 5^{ème} a été volontairement augmenté à partir de 2003 (variation concomitante au taux de redoublement).

Ces hypothèses ont été prolongées pour les cinq prochaines années de façon amortie pour chaque niveau de formation.

Sur l'ensemble des établissements du second degré (hors enseignements adaptés et formations post baccalauréat), les effectifs diminueraient de 147.900 élèves d'ici la rentrée 2005 pour s'établir à 5.129.300, soit une baisse de 2,8 %.

Source : ministère de l'Education nationale

d) L'analyse rétrospective des écarts entre les projections du nombre d'élèves et son évolution effective

Afin d'apprécier la fiabilité de ces projections, votre commission avait demandé au ministère de l'Education nationale d'analyser **rétrospectivement** les **écarts** entre ces prévisions à cinq ans et l'évolution réelle des effectifs. La réponse du ministère est reproduite *in extenso* dans l'encadré ci-après.

Les écarts entre les prévisions à cinq ans et l'évolution réelle des effectifs scolaires

● Pour l'enseignement scolaire

Les chiffres des rentrées 1995, 1996 et 2000 sont pour partie issus du constat de rentrée et pour partie estimés suite à la grève administrative de directeurs d'école. Ainsi le constat 1996 pour le public est égal à la projection réalisée en 1996. De même, le constat 2000 est estimé pour la majorité des départements dans le public et pour quatre départements pour le privé. En conséquence, les comparaisons entre les effectifs constatés pour les rentrées allant de 1996 à 2000 et les effectifs projetés pour ces années cinq ans auparavant ne porteront que sur les années 1997, 1998 et 1999.

Cette comparaison fait apparaître :

➤ Dans le préélémentaire, une surévaluation des effectifs projetés dans les établissements du public et du privé ; cette surévaluation étant plus importante pour la rentrée 1997 que pour les deux rentrées suivantes. A la rentrée 1999 les effectifs projetés sont inférieurs au constat de 5.500 élèves dans le privé.

➤ Dans l'enseignement élémentaire (CP-CM2), une sous évaluation des effectifs projetés dans le public en 1998 et en 1999 : les écarts relatifs étant de 1,1 % et de 0,6 % dans le public et de 0,26% dans le privé à la rentrée 1998. A la rentrée 1999, dans le privé, la projection est inférieure de 0,86% au constat. La projection réalisée pour la rentrée 1997 pour le public est satisfaisante.

➤ Dans les formations regroupant les classes d'initiation, d'adaptation et d'intégration scolaire, les écarts relatifs sont importants; ceci est dû en partie au fait que les effectifs de ces classes sont de petits effectifs (inférieurs à 60.000 dans le public et à 5.000 dans le privé). D'autres facteurs exogènes sont également à invoquer. D'une part, ces classes sont constituées pour partie de populations primo arrivantes dont les flux sont difficilement prévisibles. D'autre part, ces classes scolarisent des élèves présentant des handicaps ; leur nombre est directement lié aux mesures éducatives engagées par le ministère de l'Education nationale. Ainsi les mesures du plan Handiscol favorisent-elles l'intégration en milieu scolaire ordinaire du plus grand nombre d'enfants. De telles mesures ne sont pas nécessairement connues cinq ans à l'avance.

Sur l'ensemble du premier degré, les prévisions sont très bonnes en 1998 et en 1999 pour le public et en 1998 pour le privé.

● Pour l'enseignement secondaire

Dans le second degré les projections sont effectuées dans un premier temps pour l'agrégat public et privé et, ensuite, pour le public. Leur méthodologie est restée la même sur la période considérée.

Ensemble secteurs public et privé

La comparaison entre les effectifs constatés, pour les rentrées 1996, 1997, 1998, 1999 et 2000 (pour la métropole et pour l'ensemble des secteurs), et les effectifs projetés pour chacune de ces rentrées cinq ans auparavant fait apparaître :

➤ Dans les collèges, une surévaluation des prévisions par rapport au constat, importante lors des rentrées 1997 et 1998 (avec un écart relatif de $-1,37\%$ et de $-1,70\%$), moindre aux rentrées 1999 et surtout 2000 où les écarts relatifs sont inférieurs à 1% . A la rentrée 1996, le constat était supérieur à la prévision de $1,19\%$.

➤ Dans les lycées professionnels, les effectifs constatés, à chacune des dernières rentrées, ont été inférieurs aux prévisions. Les écarts les plus importants ont été enregistrés aux rentrées 1996 et 2000 : 79.000 et 46.400 élèves de moins. Les projections réalisées pour les rentrées 1999 et 1997 se rapprochent le plus des effectifs constatés. Les écarts relatifs varient fortement d'une année à l'autre, entre $0,73\%$ et $10,19\%$ ¹.

➤ Dans les lycées d'enseignement général et technologique, les effectifs constatés étaient très largement en dessous des effectifs projetés pour quatre des cinq rentrées. La projection réalisée en 1995 pour la rentrée 1999 est quant à elle la seule vraiment proche du constat avec un écart relatif de $-0,23\%$.

Sur l'ensemble du second degré, les effectifs constatés pour la rentrée 1999 sont légèrement en dessous des effectifs projetés. Pour les autres rentrées les constats se sont révélés très en dessous des projections réalisées cinq ans auparavant.

Secteur public

La situation n'est pas fondamentalement différente de celle observée sur l'ensemble :

➤ Dans les collèges, les projections sont surévaluées par rapport aux effectifs constatés à toutes les rentrées excepté à la rentrée 1996. Les écarts ne sont pas trop importants ; ils varient de $-0,20\%$ à $+1,87\%$.

➤ Dans les lycées professionnels, les constats sont toujours en dessous des projections et les écarts relatifs oscillent de $-2,90\%$ (rentrée 1997) à $-10,32\%$ (rentrée 1995) ; à la rentrée 2000, cet écart est de $-9,13\%$.

➤ Dans les lycées d'enseignement général et technologique, les effectifs projetés sont (excepté à la rentrée 1999) supérieurs aux constats ; les écarts relatifs s'échelonnent de $-13,44\%$ (rentrée 1996) à $+0,67\%$ (rentrée 1999).

Les projections 1999 effectuées sur la base du constat 1994 se sont réalisées assez exactement : les écarts relatifs par cycle sont en effet inférieurs à 1% . Il s'agit toutefois d'un cas isolé. Les écarts entre constats et projections à cinq ans aux autres rentrées dépassent généralement ce seuil, parfois de beaucoup, dans le second cycle. Les projections d'effectifs de collège semblent sensiblement moins éloignées des constats.

Source : ministère de l'Education nationale

¹ NDLR : Ces erreurs de prévisions résultent pour partie de dysfonctionnements décrits dans les développements relatifs à la gestion des personnels.

2. L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes

a) L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes dans l'enseignement primaire

La diminution du nombre d'élèves de l'enseignement primaire s'est accompagnée d'une amélioration des taux d'encadrement :

- 23,66 élèves par enseignant en 1996-1997 ;
- 23,47 en 1997-1998 ;
- 23,31 en 1998-1999 ;
- 23,20 en 1999-2000 ;
- 23,12 en 2000-2001 ;
- 22,99 et 22,95 en prévision pour les rentrées 2001 et 2002.

Cette amélioration des taux d'encadrement s'est traduite par un repli du nombre d'élèves par classe :

Evolution du nombre d'élèves par classe dans l'enseignement primaire public¹

Enseignement public (métropole)	R 1994 (*)	R 1997	R 1998	R 1999
Préélémentaire	27,1	25,7	25,5	25,5
Elémentaire	22,6	22,5	22,4	22,3

Source : DPD, extrait de *Repères et références statistiques (R&RS, édition 2000)*.

b) L'évolution des taux d'encadrement et de la taille des classes dans l'enseignement secondaire

Les effets conjugués de la progression des effectifs de personnels et de la diminution du nombre d'élèves se sont traduits par une nette amélioration des taux d'encadrement dans l'enseignement secondaire :

¹ A la suite de la grève administrative des directeurs d'école, les statistiques pour les rentrées 1995, 1996 et 2000 n'ont pu être recueillies.

Evolution des taux d'encadrement dans l'enseignement secondaire public

France métro + DOM	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 (2)	2002-03 (2)
Elèves (1)	4 799 900	4 785 400	4 765 900	4 745 600	4 708 300	4 685 700	4 672 400
accroissement	-17 500	-14 500	-19 500	-20 300	-37 300	-22 600	-13 300
accroissement en %	-0,36	-0,30	-0,41	-0,43	-0,79	-0,48	-0,28
Enseignants	354 149	353 869	354 099	357 149	360 174	365 972	370 552
accroissement	-1 367	-280	230	3 050	3 025	5 798	4 580
accroissement en %	-0,38	-0,08	0,06	0,86	0,85	1,61	1,25
Encadrement élèves/enseignants	13,55	13,52	13,46	13,29	13,07	12,80	12,61
Personnels non enseignants	186 591	186 568	187 753	188 924	190 158	192 198	194 038
accroissement	582	-23	1 185	1 171	1 234	2 040	1 840
accroissement en %	0,31	-0,01	0,64	0,62	0,65	1,07	0,96
Encadrement élèves/personnels non enseignants	25,72	25,65	25,38	25,12	24,76	24,38	24,08

(1) Les effectifs d'élèves correspondent à l'ensemble des effectifs du second degré y compris les effectifs de STS et CPGE.

(2) Effectifs d'élèves prévus pour les rentrée 2001 et 2002.

Source : ministère de l'Education nationale

Cette nette amélioration des taux d'encadrement ci-dessus ne s'est toutefois accompagnée que d'un modeste repli du nombre d'élèves par classe :

Evolution du nombre d'élèves par division dans le second degré public (France métropolitaine)

Enseignement public	R 1995	R 1996	R 1997	R 1998	R 1999	R 2000
1er cycle	24,5	24,4	24,3	24,3	24,2	24,1
Second cycle professionnel	21,8	21,7	21,8	21,6	20,9	20,0
Second cycle général et technologique	29,5	29,3	29,3	29,3	28,8	28,6

Source : ministère de l'Education nationale

c) L'avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE) sur la réduction de la taille des classes

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a publié en mars 2001 un avis relativement critique sur la politique de réduction de la taille des classes au « fil de l'eau ».

**L'effet de la réduction de la taille des classes selon le HCEE
(extraits)**

« La question de l'influence de la taille des classes sur l'efficacité de l'enseignement et les progrès des élèves est largement débattue dans notre système éducatif. Il est assez couramment admis qu'une réduction de la taille des classes doit entraîner des effets positifs, et sa revendication fait souvent partie des mesures que les enseignants et les parents d'élèves appellent de leurs vœux.

La France a consacré, de fait, des moyens importants à une réduction sensible de la taille des classes : de 1966 à 1999, cette taille a diminué en moyenne de 43,7 élèves à 25,5 en maternelle, de 28 à 22,3 élèves en élémentaire, de 27,5 à 24,2 élèves dans le premier cycle du second degré et de 30,8 à 28,8 élèves dans le second cycle général et technologique. Encore cette dernière réduction sous-estime-t-elle l'effort réel, puisque, dans ces lycées, le nombre d'élèves par enseignant a diminué plus nettement, notamment parce que, au sein de classes aussi grandes qu'auparavant, les élèves se voient proposer plus souvent des enseignements en petits groupes ou optionnels (de 1990 à 1995, ce taux est passé de 13,8 élèves pour un enseignant à 11,8. Le même type d'évolution peut être constaté dans la plupart des pays développés. Par ailleurs, des politiques volontaristes de réduction de la taille des classes sont conduites dans certains de ces pays, en particulier aux Etats-Unis.

Le Haut-Conseil de l'évaluation de l'école a donc décidé - répondant en cela à un souhait du ministre de l'Education nationale - de faire le point sur ce que la recherche et les études permettent de conclure sur cette question...

Une question qui appelle des recherches et des études dans notre pays

... L'essentiel des travaux scientifiques de qualité sur lesquels il est aujourd'hui possible d'asseoir des réflexions et des décisions sur ce sujet est réalisé dans d'autres pays - notamment aux Etats-Unis- et porte donc sur d'autres systèmes éducatifs que le nôtre. Une question aussi débattue et dont les enjeux éducatifs et financiers sont particulièrement élevés devrait faire l'objet de davantage de recherches et d'études dans le contexte spécifique du système éducatif français...

Une forte réduction de la taille des certaines classes peut avoir des effets positifs

... Bien que souvent conduites dans d'autres contextes que le nôtre, les recherches actuellement disponibles - recherches qui portent surtout sur l'enseignement primaire et secondairement sur le collège - convergent vers quelques conclusions importantes. Ainsi il semble exister un effet positif - mais faible - sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, qui semble ne se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et qui n'est vraiment visible que pour les enfants de familles défavorisées. Cet effet semble durable, même après que les élèves ont rejoint de grandes classes.

Pour être efficace, une politique de réduction de la taille des classes doit donc être très sélective...

Ainsi, si l'on décide de conduire une politique de réduction de la taille des classes, il faut, pour qu'elle ait une chance d'être efficace, qu'elle soit très « ciblée » en direction des seules petites classes du primaire (pour nous le Cours préparatoire) des écoles où est concentrée la population la plus défavorisée. Encore faut-il, si l'on veut bénéficier des effets positifs d'une telle politique, consentir un effort important - donc coûteux - de réduction de la taille de ces classes, en envisageant d'aller vers des classes ayant nettement moins de 20 élèves.

Il serait donc concevable d'expérimenter une disposition respectant ces trois critères, de l'évaluer au bout de deux ans, puis de l'étendre si elle est aussi efficace que ce que laissent attendre les études.

En tout cas, une politique touchant d'autres niveaux de scolarité ou une politique à visée plus générale n'ont pas, d'après les recherches disponibles, d'effets positifs, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes « au fil de l'eau » ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique.

... d'autant plus que d'autres politiques peuvent être plus efficaces

Il faut, de plus, se poser la question de savoir si une politique de réduction de la taille des classes - même très sélective - est plus intéressante, par rapport à son coût, c'est-à-dire est plus « efficace », que d'autres mesures de politique éducative, comme par exemple, l'aide individualisée aux élèves ou des mesures en direction des enseignants (formation, animation, évaluation, etc.).

On dispose de peu de travaux permettant des comparaisons fondées en la matière. Tout au plus peut-on tirer des impressions de recherches conduites - une fois encore - aux Etats-Unis et qui laissent penser que certaines politiques s'avèrent plutôt plus efficaces, voire efficaces ou équitables, que la réduction de la taille des classes.

Cela incite, en tout cas, à n'envisager cette politique de réduction de la taille des classes que de la façon très sélective - et dans un premier temps, expérimentale - qui a été évoquée plus haut, et après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne peuvent pas être mieux utilisées autrement ».

Source : avis du HCEE de mars 2001

d) Les leçons tirées par le gouvernement de l'avis du HCEE

En conséquence, votre commission a demandé au ministre de l'Education nationale quelles étaient désormais les **orientations** du **gouvernement** en matière de nombre d'élèves par classe.

La réponse du ministre est la suivante :

« depuis de nombreuses années, on constate une baisse des effectifs d'élèves dans le premier degré. Cette diminution s'est traduite notamment par une baisse du nombre d'élèves par classe.

Dans le cadre de la rentrée 2001, il a été recommandé aux recteurs et aux inspecteurs d'académie de cesser de diminuer le nombre d'élèves par classe, dès lors que, en concertation avec les partenaires de l'école, ils jugeaient que le niveau d'encadrement des classes était suffisant.

Toutefois, dans les écoles maternelles et primaires en ZEP, la recherche d'une amélioration de la scolarisation demeure liée à une limitation du nombre d'élèves par classe. Ces mêmes recommandations seront préconisées pour la rentrée 2002 ».

3. L'efficacité de l'enseignement secondaire ne progresse plus

a) Le tassement de la proportion de bacheliers

Enoncé en 1985, l'objectif de conduire en 10 ans 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat (niveau IV de formation) a été confirmé par la loi d'orientation de juillet 1989. Il constituait en 1989 un défi pour notre système d'enseignement : la proportion de jeunes parvenant au niveau du baccalauréat se situait alors aux environs de 51%. En raison d'une politique volontariste, le taux d'accès au niveau du baccalauréat a toutefois rapidement progressé pour atteindre 71 % dès 1994.

Depuis lors, ce taux s'est toutefois stabilisé autour de 69 % (cf. tableau ci-après), tandis que l'on observe une recomposition du flux d'effectifs, autour des caractéristiques suivantes :

- les formations dispensées par le ministère chargé de l'agriculture et les formations en alternance (apprentissage) conduisent aujourd'hui plus de 6 % des jeunes générations jusqu'au niveau IV de formation, contre 2 % il y a une dizaine d'années ;

- par ailleurs, au sein des formations dispensées par le ministère de l'éducation nationale, un rééquilibrage s'établit entre les trois principales filières conduisant au baccalauréat. L'afflux de jeunes en classe de terminale générale a ainsi cessé au début des années 1990 : le taux d'accès en terminale générale est maintenant revenu en dessous des 35 %. En revanche, ces dernières années, l'accès aux classes de terminale technologique et aux terminales professionnelles a continué à s'amplifier, ces classes accueillant aujourd'hui plus de 13 % des jeunes générations contre seulement 5 % en 1990 ;

- enfin, le taux d'accès des filles (76 % à la rentrée 2000) dépasse de 13 points celui des garçons pour l'enseignement général, et de seulement 3 points dans les séries technologiques, tandis que l'écart est inverse dans les filières professionnelles.

Evolution du taux d'accès au niveau IV de formation (1)
(Toutes formations initiales comprises)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bac Général	22,1	22,3	23,4	23,4	21,8	23,2	24,2	25,4	27,6	30,4	33,4	36,1	37,3	38,1	40,4	36,5	35,7	34,4	33,8	34,1	34,2
Bac Technologique	11,9	12,3	13,3	13,8	13,2	14,3	15,1	15,7	16,4	17,1	17,6	18,2	18,8	19,3	20,7	20,9	21,0	20,8	21,4	21,4	21,7
Bac Professionnel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,9	2,2	3,7	5,0	6,2	7,5	8,7	9,9	11,1	12,2	13,5	14,2	14,2	13,6
Ensemble	34,0	34,6	36,7	37,2	35,0	37,5	39,4	42,0	46,2	51,2	56,0	60,5	63,6	66,1	71,0	68,5	68,9	68,7	69,4	69,7	69,5
MEN	33,0	33,5	35,7	36,2	33,9	36,4	38,2	40,8	44,9	49,5	54,0	58,2	60,7	63,0	67,4	64,3	64,0	63,2	63,2	63,3	63,4
Agriculture															1,9	2,1	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8
Apprentissage															1,7	2,1	2,6	3,1	3,6	3,7	3,4

(1) : l'accès au niveau IV de formation comprend les élèves entrant en terminale générale, technologique (y compris les classes préparant au brevet de technicien) ou professionnelle, de même que les candidats au brevet ou au baccalauréat professionnel par la voie de l'apprentissage.

Le taux d'accès à ces diplômes ne saurait se confondre avec leur taux d'obtention au baccalauréat : environ 62 % des jeunes ont obtenu leur baccalauréat lors des dernières sessions.

Source : ministère de l'Education nationale

b) De fortes disparités régionales

Par ailleurs la proportion d'une génération titulaire du bac varie sensiblement d'une académie à l'autre (cf. tableau ci-après), ce qui reflète notamment des **pratiques d'orientation différentes**.

Résultats académiques aux différents types de baccalauréat. France métropolitaine et DOM

Session 2000 (résultats définitifs)

Académies	Baccalauréat général	Baccalauréat technologique	Baccalauréat professionnel	Ensemble	Proportion d'une génération titulaire du bac		
	% admis /présentés	% admis /présentés	% admis /présentés	% admis /présentés	2000(a)	2000(b)	1999(b)
Aix-Marseille	75,7	76,8	77,6	76,3	57,6	60,1	60,3
Amiens	76,5	75,5	78,0	76,5	58,3	57,2	59,9
Besançon	81,0	82,6	82,9	81,9	63,8	63,6	66,3
Bordeaux	80,0	82,4	80,8	80,8	60,0	59,5	58,7
Caen	76,7	82,5	80,8	79,2	58,3	58,5	61,2
Clermont-Ferrand	81,9	84,2	81,4	82,4	64,7	63,7	64,7
Corse	79,7	76,1	70,5	77,5	61,2	60,8	59,8
Créteil	72,2	71,4	72,3	71,9	60,0	56,1	53,7
Dijon	80,8	79,9	82,5	80,8	60,6	61,7	63,3
Grenoble	86,2	84,5	81,7	85,0	64,9	65,4	66,3
Lille	77,2	76,0	75,5	76,5	60,1	60,3	63,3
Limoges	79,3	75,8	80,7	78,5	62,5	65,4	70,6
Lyon	82,6	79,9	82,0	81,7	62,3	62,0	61,8
Montpellier	79,6	78,7	78,8	79,2	57,2	55,5	55,9
Nancy-Metz	80,8	78,8	83,1	80,6	62,8	63,0	64,1
Nantes	84,0	85,5	82,6	84,2	64,9	64,6	65,6
Nice	78,7	78,4	76,2	78,2	58,4	57,0	55,7
Orléans-Tours	80,5	81,5	82,4	81,1	60,2	58,9	60,6
Paris	78,0	73,7	75,4	76,8	63,1	80,2	67,8
Poitiers	81,3	84,0	84,3	82,7	62,8	62,1	64,4
Reims	79,5	80,2	79,3	79,7	59,5	59,5	60,7
Rennes	86,3	85,7	85,4	86,0	70,0	70,8	70,4
Rouen	75,9	74,8	78,7	76,0	60,4	60,8	61,5
Strasbourg	84,1	83,7	81,5	83,4	57,0	57,2	56,5
Toulouse	81,3	83,8	82,6	82,8	63,8	64,0	62,1
Versailles	81,2	76,9	74,1	78,7	65,0	61,8	60,8
France métropolitaine	80,1	79,4	79,5	79,8	61,7	61,7	61,8
Guadeloupe	74,9	71,2	73,5	73,5			
Guyane	71,3	64,3	67,1	68,6			
La Réunion	76,2,	72,0	69,0	73,1			
Martinique	72,5	65,6	65,5	68,9			
France métró + DOM	79,9	79,1	79,1	79,5			

(a) nouveau calcul : population classée par académie selon le lieu de résidence

(b) ancien calcul : population classée par académie selon le lieu de scolarisation

Source : ministère de l'Éducation nationale.

c) La stagnation du nombre de sorties du système éducatif sans diplôme ou sans qualification

Parallèlement au tassement du taux d'accès au bac, le nombre de jeunes qui sortent chaque année du système éducatif sans diplôme ou sans qualification a cessé de diminuer et s'inscrit même légèrement à la hausse¹.

Tableau 1 - Répartition des sortants de formation initiale selon le diplôme possédé

(En milliers)

Diplôme obtenu :	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Aucun diplôme	202	137	109	96	107	102	103
Brevet seul	80	62	52	56	42	54	55
CAP BEP ou équivalent	220	144	132	130	137	130	146
Baccalauréat général	81	50	73	78	81	86	74
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilés	32	65	89	92	103	93	103
BTS, DUT et équivalents	29	61	102	89	94	95	89
DEUG, Paramédical et social	36	36	31	33	32	43	36
Licences, DEA, doctorats, diplômes de grandes écoles	45	87	135	154	156	146	162
Total sortants de formation initiale	725	642	723	728	752	749	768
Proportion de sortants sans diplôme	28 %	21 %	15 %	13 %	14 %	14 %	13 %

Source : enquêtes sur l'emploi (INSEE).

¹ D'un point de vue statistique, cette hausse est toutefois peu significative. On peut en effet rappeler que les quantités de sortants ne sont qu'approchées à partir des statistiques scolaires et des enquêtes générales auprès de la population, telles que les enquêtes annuelles sur l'emploi de l'INSEE. Les jeunes qui ont récemment changé de pays ne sont pas pris en compte. Les statistiques sur les sortants de formation initiale sont des approximations, actuellement à +/- 20 000 près pour le total. En conséquence, pour une catégorie donnée (niveau de formation ou diplôme obtenu), les variations de moins de 10 000 sont peu significatives.

Tableau 2 - Répartition des sortants de formation initiale par niveau de formation

(en milliers)

Niveau de formation :	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Non qualifiés (VI + Vbis)	82	56	57	57	57	58	60
Niveau CAP BEP (V)	216	182	194	179	188	187	206
Classes de terminales (IV secondaire)	87	116	111	112	128	129	118
Non diplômés du supérieur (IV supérieur)	73	89	93	104	97	91	97
Ensemble du "niveau IV"	160	205	204	216	225	220	215
Diplômés de l'enseignement supérieur court (III)	97	113	133	122	126	138	125
Diplômés de l'enseignement supérieur long (I-II)	87	126	135	154	156	146	162
Total sortants de formation initiale	642	682	723	728	752	749	768
Proportion de sortants sans qualification	13 %	8%	8%	8%	8%	8%	8%

Source : ministère de l'Education nationale

d) Le maintien des inégalités sociales

L'encadré ci-après reproduit la **conclusion** d'une étude de deux chercheurs de l'INSEE, parue dans l'édition 2000-2001 de la publication de l'INSEE « *France, Portrait social* ».

Les effets des réformes récentes du système éducatif selon une étude de l'INSEE

« En termes de politique sociale, les résultats précédents suggèrent que toute politique de redistribution de revenus en direction des familles modestes aura pour effet d'améliorer la performance scolaire relative de leurs enfants. Une autre voie possible pour réduire l'inégalité des chances consiste à réformer le système scolaire en sorte d'accroître son action redistributive en direction des enfants défavorisés. Plutôt que d'accroître les revenus des familles modestes, le principe est d'accroître l'effort pédagogique en direction de leurs enfants¹.

Traditionnellement les efforts en vue de réduire l'inégalité des chances privilégient plutôt cette voie. On peut sans doute inscrire dans ce type de démarche la réforme mise en place en septembre 1991 organisant la scolarité en cycles. A partir de cette date, les redoublements cessent d'être possible (en théorie) à la fin de chaque année scolaire et ne doivent plus prendre place qu'à la fin de cycles de 1, 2 ou 3 ans (décret 90-788 du 6 septembre 1990). Il s'agit alors tout d'abord de réduire la fréquence des redoublements et leurs effets potentiellement stigmatisants. Il s'agit également de mieux s'adapter à l'hétérogénéité sociale et aux différences de maturité des élèves, de rendre possible de plus grandes différences dans les rythmes d'acquisition des connaissances de base. Ce faisant, l'objectif est d'arriver à offrir « les mêmes chances à chacun des élèves » (article premier).

S'agissant des adolescents de 15 ans ayant répondu aux enquêtes sur l'emploi de 1990 à 1999, ceux nés entre 1975 et 1978 n'ont pas connu la réforme au moment où ils sont interrogés, tandis que ceux nés en 1984 ont passé l'essentiel de leur scolarité dans le système réformé au moment de l'enquête. Les générations nées entre 1979 et 1983 ont quant à elles passé une partie seulement de leur scolarité dans le nouveau système. En d'autres termes, notre série d'enquêtes sur l'emploi permet de tester la mesure dans laquelle l'inégalité des chances est plus (ou moins) forte au sein des différences générations en fonction du degré auquel ces générations ont connu les règles mises en place en 1991.

Comme pouvaient le laisser pressentir nos précédentes analyses, on ne constate en fait aucune baisse de l'inégalité des chances après la réforme. Les générations nées après 1980, ayant connu la réforme, redoublent beaucoup moins que leurs aînées, mais cette baisse est autant perceptible chez les familles riches que chez les familles défavorisées. La réforme atteint son objectif de faire reculer la fréquence des redoublements, mais pas celui de limiter l'inégalité devant l'échec scolaire : 53 % des enfants nés en 1975 sont en retard scolaire à 15 ans, contre 41 % des enfants nés en 1984. Selon nous, il s'agit d'un indice supplémentaire indiquant que la réduction de l'inégalité des chances entre enfants passe sans doute d'abord par une amélioration des conditions de vie matérielles de ces enfants, avant d'être une question d'organisation du système scolaire et de l'effort pédagogique.

Source : « La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire », Dominique Goux et Eric Maurin, in « France, Portrait social 2000-2001 », INSEE, 2000.

¹ Les deux politiques seraient équivalentes si l'effet revenu correspondait simplement à la possibilité d'« acheter » des services substituables à l'effort pédagogique des enseignants.

4. La vie scolaire

a) La réforme des procédures disciplinaires

Le ministère de l'Education nationale a engagé en l'an 2000 une refonte des procédures disciplinaires pour les élèves.

Cette réforme partait du constat selon lequel, face à la diffusion de la violence à l'école, les réponses classiques, c'est à dire les sanctions disciplinaires (en particulier des exclusions définitives, de plus en plus nombreuses) et les signalements en justice, ne réglaient pas le problème, ou bien le reportaient ailleurs (dans un autre établissement ou dans la rue).

Par ailleurs, cette réforme reposait sur l'idée que la reconnaissance de règles transparentes et justes, la présentation de la sanction non pas comme un simple moyen de répression et d'exclusion mais aussi de réintégration dans le milieu scolaire, pouvaient contribuer à l'instauration d'un climat relationnel apaisé.

Cette réforme visait donc à la fois à mieux ancrer la sanction dans le respect du droit et à l'inscrire dans une démarche éducative.

Pour ce faire, les décrets n°2000-620 du 5 juillet 2000 et n°2000-633 du 6 juillet 2000 ont défini de nouvelles dispositions réglementaires relatives aux sanctions et aux procédures disciplinaires applicables dans les établissements du second degré, et ces dispositions ont été précisées par les circulaires n° 2000-105 et 2000-106 du 11 juillet 2000 relatives respectivement à l'organisation des procédures disciplinaires et au règlement intérieur des EPLE.

Concrètement, cette réforme se décline selon trois axes.

En premier lieu, **les sanctions doivent être davantage appliquer les principes généraux du droit**, c'est à dire respecter :

- le **principe de légalité des sanctions et des punitions**. La liste des punitions est désormais fixée par le règlement intérieur. Une liste indicative est proposée dans la circulaire du 11 juillet 2000. L'exclusion de cours est admise mais encadrée par des conditions précises. La distinction est clairement faite par ailleurs entre ce qui relève de la sanction d'un comportement et de l'évaluation du travail (il ne doit pas y avoir d'abaissement de note ou de zéro pour motif disciplinaire). Dans la liste des sanctions, sont ajoutés le blâme et la possibilité d'assortir certaines sanctions d'un sursis. L'exclusion temporaire est limitée à un mois. Le règlement intérieur doit reprendre la liste fixée par l'article 3 du décret du 30 août 1985 modifié par le décret du 5 juillet 2000, liste désormais exhaustive. Les

sanctions sont effacées automatiquement du dossier de l'élève au bout d'un an (à l'exception des sanctions d'exclusion définitive). Enfin, il est rappelé que leur effacement peut également résulter d'une loi d'amnistie ;

- le **principe du contradictoire**. Désormais, dans tous les cas, un dialogue devra s'établir avec l'élève concerné, et s'ils le souhaitent, ses parents, avant qu'une sanction ne soit prononcée ;

- le **principe de proportionnalité de la sanction**, qui être graduée en fonction du manquement à la règle. Les établissements sont ainsi invités à tenir un registre des sanctions pour servir de référence ;

- enfin, le **principe de l'individualisation des sanctions**. Toute sanction concerne un individu déterminé (interdiction des sanctions collectives). Ce principe implique la prise en compte de la personnalité, du contexte, des antécédent, etc.

En second lieu, les **instances disciplinaires** ont été réformées :

- la **composition du conseil de discipline** a été modifiée. Il est désormais distinct de la commission permanente ; le nombre de ses membres est réduit et sa composition rééquilibrée au travers de l'augmentation sensible de la représentation des parents et des élèves, ce qui visait à prendre en compte la critique selon laquelle le conseil serait juge et partie ;

- la plénitude de juridiction a été conférée au conseil de discipline, qui peut désormais prononcer toutes les sanctions, y compris celles qui pouvaient l'être par le seul chef d'établissement ;

- enfin, il a été institué un **conseil de discipline départemental**, qui est une émanation des conseils de discipline d'établissement. Ce conseil ne peut être saisi que dans des conditions très limitées : en cas d'atteintes graves aux personnes ou aux biens et lorsque la sérénité du conseil de discipline ou l'ordre et la sécurité seraient compromis. Il ne peut concerner que deux catégories d'élèves (ceux ayant déjà fait l'objet d'une sanction d'exclusion définitive ou ceux faisant parallèlement l'objet d'une poursuite pénale). Lorsque l'ensemble des conditions requises ne sont pas réunies mais que l'ordre et la sécurité risquent cependant d'être mis en cause, le chef d'établissement peut toutefois décider de « délocaliser » le conseil de discipline de l'établissement afin qu'il se tienne en dehors de celui-ci.

Enfin, la réforme a réaffirmé l'intérêt des **commissions de la vie scolaire** instituées par la circulaire du 27 mars 1997, et a introduit, à côté des sanctions classiques, des mesures de prévention et de **réparation** : le travail d'intérêt scolaire.

Dans ce contexte de refonte des règlements intérieurs, votre commission a demandé au ministre de l'Éducation nationale sa **position** sur le port de « piercings », tatouages et scarifications à l'école.

La réponse transmise à votre rapporteur spécial est la suivante : « *les « piercings » peuvent être considérés comme des accessoires vestimentaires. Leur port relève de l'exercice de la liberté d'expression qui est régie, dans les collèges et les lycées, par l'article L. 511-2 du code de l'éducation, selon lequel ces élèves « disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression. L'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement ».* La jurisprudence du Conseil d'État (2 novembre 1992 Kherouaa et autres) considère que l'exercice de la liberté d'expression par les élèves ne doit pas, notamment, porter atteinte à la dignité de l'élève ou compromettre sa santé ou sa sécurité, ni perturber le déroulement des activités d'enseignement. Une interdiction générale et absolue ne pourrait que méconnaître le principe de la liberté d'expression reconnue aux élèves.

En revanche, les élèves doivent porter une tenue n'entraînant aucun danger pour eux-mêmes ou pour autrui au sein des établissements. C'est notamment le cas lors des exercices inhérents à l'éducation physique et sportive ou des travaux pratiques ou d'atelier, activités pour lesquelles le port d'accessoires constitue un facteur d'exposition à des risques au regard de la sécurité et de l'hygiène. La circulaire n° 2000-106 du 11 juillet 2000, relative au règlement intérieur dans les EPLE, précise que le règlement intérieur voté par le conseil d'administration peut interdire « les tenues incompatibles avec certains enseignements, susceptibles de mettre en cause la sécurité des personnes ou les règles d'hygiène ou encore d'entraîner des troubles de fonctionnement dans l'établissement ». En la matière, l'équipe éducative aura toujours recours à la persuasion plutôt qu'à la contrainte en appréciant la situation concrète et son contexte.

D'une manière générale, une campagne d'information a été conduite par la direction générale de la santé du ministère de l'emploi et de la solidarité auprès des jeunes et des professionnels du « piercing » et du tatouage par le biais de messages diffusés sur des sites Internet et dans des revues destinées aux jeunes.

Pour ce qui est des scarifications, il n'appartient pas au ministère de l'éducation nationale de prendre des mesures particulières à l'égard des porteurs de traces de scarifications, comme des porteurs de tatouages, sauf à mettre en garde les élèves dans le cadre de l'éducation à la santé ».

b) La mise en place des conseils de la vie lycéenne

On peut rappeler que les conseils de la vie lycéenne (CVL) ont été créés par le décret n°2000-620 du 5 juillet 2000 modifiant le décret n° 85-924

du 30 août 1985 sur le fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement. Les modalités de mise en place de cette nouvelle instance ont été précisées par la circulaire n°2000-104 du 11 juillet 2000 : des élections devaient ainsi être organisées les 17 et 19 octobre 2000 dans les établissements scolaires concernés (lycées généraux et technologiques, lycées professionnels, établissements régionaux d'enseignement adapté - EREA -).

Ces conseils de la vie lycéenne bénéficient pour leur fonctionnement d'une partie des 7,6 millions d'euros (50 millions de francs) de **crédits** inscrits au titre du fonds de vie lycéenne pour les lycées publics. Ces crédits doivent permettre aux représentants lycéens d'assurer pleinement leur rôle en mettant à leur disposition les moyens financiers nécessaires à l'exercice de leur mandat (organisation des élections au conseil de la vie lycéenne, impression du matériel de vote, frais de transport et d'hébergement des élus aux différents conseils de la vie lycéenne). Par ailleurs, les crédits du fonds de vie lycéenne sont également destinés à financer des actions que les lycéens auront souhaité mettre en œuvre en matière notamment d'actions de formation, d'information, d'expression, d'animations culturelles ou éducatives.

En pratique, ces crédits sont mis à disposition des recteurs d'académie, de façon globalisée, à partir du chapitre 36-71, article 30, avec d'autres crédits destinés à couvrir d'autres dépenses pédagogiques à charge de l'Etat, au nombre desquelles, notamment, l'achat des logiciels pédagogiques, la maintenance des technologies nouvelles et l'éducation prioritaire. En 2001, Ces crédits ont été délégués accompagnés d'une clé indicative destinée à préciser la part à réserver au fonds de vie lycéenne, afin de réserver à ce fonds une proportion de crédits équivalente à celle prévue nationalement, soit au total 50 millions de francs.

Dans ce cadre, il appartenait à chaque recteur d'académie, en association avec le conseil académique de vie lycéenne, de définir des critères de répartition entre les établissements scolaires.

On peut par ailleurs indiquer que les **élections** des élèves au conseil de la vie lycéenne (au scrutin plurinominal à deux tours au suffrage direct), ont rencontré un certain succès puisque le taux de participation des lycéens au premier tour de l'élection a été de 46,46 %, soit un taux de participation bien plus élevé que celui des élections des représentants étudiants à l'université (qui dépasse très rarement les 10 %).

Cependant, certains établissements ont connu un certain nombre de difficultés pour organiser les élections et, notamment, pour susciter suffisamment de candidatures chez les élèves. De manière générale, la mise en place des conseils de la vie lycéenne n'a d'ailleurs pas toujours été très simple, compte tenu notamment de la complexité des modalités d'élection des élèves au sein de cette nouvelle instance, et même si ces élections ont été souvent appréciées des élèves pour leur côté « sérieux », puisque les modalités

d'organisation du scrutin étaient identiques à celles utilisées pour les « vraies » élections (candidatures, professions de foi, « campagne électorales », bureaux de vote, isoloir, urnes, etc.).

Enfin, le recul manque pour apprécier le fonctionnement des conseils de la vie lycéenne (CVL). On peut toutefois souligner que plusieurs CVL ont souhaité aborder la question de la lutte contre la violence, que ce soit spontanément, ou sur proposition d'une tierce partie (par exemple du conseil régional en Ile-de-France, ou du recteur d'académie en Martinique). En outre, les CVL ont été consultés cette année sur la refonte des règlements intérieurs des établissements, notamment sur les questions relatives aux nouvelles procédures disciplinaires.

B. LES PERSONNELS

1. Le recrutement et la répartition des enseignants

a) La répartition fonctionnelle des emplois dans l'enseignement primaire selon le ministère

La répartition fonctionnelle des emplois du 1^{er} et du 2nd degré pour l'année scolaire 2000-2001 figure dans les tableaux ci-après. Les emplois ont été agrégés selon la nature des fonctions, quelle que soit la position statutaire de l'enseignant qui dépend du support budgétaire et qui n'a pas pour effet de changer la nature de ses fonctions. Ainsi un enseignant peut exercer des fonctions d'enseignement en position d'activité, de mise à disposition ou de détachement.

**RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES EMPLOIS
DU PREMIER DEGRÉ – ANNÉE SCOLAIRE 2000-2001**

			R.S. 2000
94% devant élèves	82% en classe	Postes affectés, dans les écoles et établissements spécialisés, aux classes maternelles, élémentaires et spécialisées	254 379
	12% hors classe	Postes affectés aux actions de soutien et aux aides spécialisées	11 575
		Postes affectés au remplacement des personnels (congrés de maladie ou de maternité, formation continue et stages longs)	24 364
6% autres fonctions	5% encadre- ment administratif ou pédagogique	Postes affectés aux décharges de service (directeurs d'écoles et d'établissements)	9 832
		Maîtres formateurs et conseillers pédagogiques E.P.S. (actions de formation continue notamment)	3 252
		Postes affectés aux établissements médico-éducatifs, hospitaliers et sociaux (accueil des élèves en difficulté, enfants handicapés ou malades)	1 817
	1% actions diverses	Autres situations :	
		réadaptation et réemploi	1 005
		œuvres post et périscolaires	375
		M.G.E.N	172
		actions spécifiques (CEFISEM, centres de classes de nature, itinérants en zone rurale, etc.)	809
		établissements pénitentiaires	295
		décharges syndicales	609
emplois mis à disposition de certains organismes et donnant lieu à remboursement	41		
TOTAL FRANCE MÉTROPOLITAINE-D.O.M			308 525
T.O.M + Andorre			2 368
TOTAL France entière « postes délégués premier degré »			310 893

La rubrique « actions spécifiques » recouvre les fonctions suivantes :

- centre de classes de nature,
- équipes mobiles académiques de liaison et d'animation,
- animation pour l'enseignement des langues étrangères,
- emplois itinérants pour l'enseignement des langues et cultures régionales,
- animations pédagogiques, pour l'informatique, dans les musées, les bibliothèques...
- centres d'études pour la formation et l'information à la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM),
- centres départementaux de documentation pédagogique.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

b) La répartition fonctionnelle des emplois d'enseignants dans le second degré selon le ministère

Le tableau ci-après précise la répartition fonctionnelle des emplois d'enseignants du second degré du chapitre 31-93.

REPARTITION FONCTIONNELLE DES EMPLOIS DU SECOND DEGRE

(chapitre 31-93)

Année scolaire 2000-2001- (France entière)

	Année 2000-2001
I. EMPLOIS D'ENSEIGNEMENT DEVANT ELEVES *	369 521
Enseignement	364 275
Lycées	116 545
Lycées professionnels	63 120
Collèges	170 287
Enseignement adapté	14 032
Enseignement spécialisé	291
Remplacement	5 246
II. EMPLOIS DE DIRECTION ET D'ENCADREMENT	35 912
Direction	14 888
Education	10 631
Documentation	8 261
Chefs de travaux et aides chefs de travaux	2 097
Instructeurs	35
III. AUTRES FONCTIONS	20 675
Formation des adultes	1 305
Stagiaires (IUFM, éducation,...)	13 439
Réadaptation	1 175
Réemploi	460
Orientation	4 296
IV. DIVERS	1 809
Etablissements pénitentiaires	57
Emplois gagés auprès des collectivités locales	40
Mutuelles	41
Œuvres post et périscolaires	89
Organismes divers	164
Actions diverses *	1 418
ENSEMBLE	427 917

* Les emplois destinés aux actions diverses ne sont pas intégrés dans le calcul du potentiel d'enseignement des académies lors de chaque préparation de rentrée scolaire. Il s'agit d'activités à caractère pédagogique qui ne concernent pas l'ensemble des académies.

**Répartition fonctionnelle des emplois du 2nd degré (chapitre 31-93)
 Détail des actions diverses- Année scolaire 2000-2001
 (France entière)**

Intitulé	Rentrée 2000
Action culturelle	24,0
Actions spécifiques dont TICE	101,0
Aide aux jeunes en difficultés et soutien	14,0
Activité sportive et sport de haut niveau	30,5
Attachés de laboratoire	21,0
CEFISEM	24,0
Collège de philosophie	7,5
Contrôle continu en lycée professionnel	142,0
Coordinateurs pédagogiques des CFA	55,0
Divers	227,0
Enseignements spéciaux de la Seine	12,0
Etablissements publics (CIEP, CLEMI, CNDP, CRDP, CNED, INRP)	148,0
Evaluation	6,0
FNSU-UNSS	235,0
Fonction administrative auprès des recteurs	12,0
Formation continue	54,0
Langues et cultures régionales	174,0
Leonardo Socrates	10,0
Lycée aquacole de Poitiers	17,0
Professeurs de religion	104,0
TOTAL	1 418,0

Source : ministère de l'Education nationale

c) Les emplois vacants dans le second degré

Le tableau ci-après présente, académie par académie, le nombre d'emplois délégués et le nombre d'emplois effectivement consommés en 2001 (en équivalent-temps plein) et fait apparaître à la fois des sous-consommations dans certaines académies, des surnombres dans d'autres.

Chapitre 31-93- Bilan 2001

effectif	Personnels de Direction Titulaires		Personnels enseignants Titulaires		Personnels d'Education Titulaires		Personnels d'orientation Titulaires	
	Délégués	Consommés	Délégués	Consommés	Délégués	Consommés	Délégués	Consommés
AIX-MARSEILLE	536	532	16 127	16 234	484	463	178	179
AMIENS	448	428	13 438	12 992	350	315	153	135
BESANCON	307	286	8 071	8 297	217	191	91	82
BORDEAUX	633	615	16 713	17 389	481	483	190	182
CAEN	347	338	8 955	8 939	239	235	100	93
CLERMONT-FERRAND	309	281	7 591	7 591	221	211	89	84
CORSE	67	57	1 841	1 898	69	56	21	17
CRETEIL	960	855	26 420	26 663	814	729	299	281
DIJON	390	360	10 784	10 565	292	287	125	116
GRENOBLE	578	561	16 945	16 623	460	419	187	178
GUADELOUPE	119	117	3 809	3 698	102	94	46	37
GUYANE	54	47	1 429	1 299	50	42	16	8
LA REUNION	220	217	6 869	7 163	186	178	69	64
LILLE	948	922	28 656	28 126	733	641	327	294
LIMOGES	177	172	4 724	4 743	159	146	55	44
LYON	579	553	16 521	16 225	475	446	193	178
MARTINIQUE	118	114	3 695	3 629	81	80	40	38
MONTPELLIER	440	426	13 360	13 707	374	360	142	129
NANCY-METZ	633	575	17 218	17 169	399	370	197	186
NANTES	603	566	15 364	15 390	415	386	180	174
NICE	348	345	10 743	10 855	287	283	111	108
ORLEANS-TOURS	568	540	15 313	15 541	381	388	173	163
PARIS	383	372	11 731	11 497	366	326	149	155
POITIERS	387	366	10 009	10 077	271	251	120	101
REIMS	355	329	9 569	9 459	245	253	113	97
RENNES	499	474	13 851	14 199	357	359	154	145
ROUEN	440	413	12 722	12 692	314	304	142	131
STRASBOURG	391	376	11 502	11 780	297	279	127	115
TOULOUSE	539	515	14 550	14 905	505	471	160	160
VERSAILLES	1 127	1 079	32 179	31 853	906	804	357	325
MAYOTTE	36	32	988	925	18	18	2	2
NOUVELLE CALEDONIE	50	50	1 489	1 361	41	37	7	13
POLYNESIE FRANCAISE	54	53	1 709	1 494	37	2	8	7
ST-PIERRE-ET-MIQUELON	2	1	63	56				
WALLIS ET FUTUNA	9	9	188	170	2	3	1	0
Total	13 654	12 974	385 129	385 206	10 624	9 912	4 311	4 022

Source : ministère de l'Education nationale

2. La gestion des personnels de l'Education nationale

a) La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail

On peut rappeler que l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique sont prévus par le décret n°2000-815 du 25 août 2000, dont les dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Ce texte, qui fixe un cadre général pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, prévoit notamment une durée du travail effectif de 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement, le décompte du temps de travail étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Il incombait toutefois à chaque ministre, en accord avec les ministres chargés du budget et de la fonction publique, d'adapter en tant que de besoin cette réglementation générale aux spécificités du service des différentes catégories d'agents de son département ministériel.

S'agissant plus particulièrement de l'Education nationale, il convient de préciser d'emblée que **les personnels enseignants et assimilés n'entrent pas dans le champ d'application de la mesure**. Seuls sont donc concernés les personnels de l'administration centrale et les personnels non enseignants des services déconcentrés et des établissements.

Par ailleurs, les résultats de **l'état des lieux** établi par le ministère du temps de travail de ses personnels non enseignants sont les suivants :

- **dans l'administration centrale**, les horaires de travail applicables ont été fixés par une instruction du directeur de l'administration générale et des personnels administratifs du 29 décembre 1981. Elle indique que la journée de travail débute à 8h45 et s'achève à 17h30 avec une pause méridienne d'une heure. Les agents effectuent 38h45 par semaine et bénéficient de 31 jours de congés annuels. Compte tenu d'un nombre de huit jours fériés en moyenne par an, le temps de travail annuel est donc à ce jour en principe de 1720 heures. En fait, les éléments sur le temps de travail effectif des agents tirés du diagnostic d'organisation conduit avec l'aide de l'encadrement du ministère suggèrent que 55 % des personnels effectuent les 38h45 hebdomadaires ; 24 % des personnels (notamment d'encadrement) ont un temps de travail hebdomadaire supérieur à cette norme ; 21% des personnels travaillent moins de 38h45 par semaines (la plupart des agents concernés étant soumis à des sujétions particulières, telles que le travail en brigade ou en horaires décalés, qui justifient ces aménagements) ;

- d'une enquête effectuée en janvier 2001 dans 125 **services académiques** (rectorats et inspections académiques), il ressort que 35 services effectuent plus de 1650 heures annuelles, 64 services de 1600 à 1649 heures annuelles et 26 services effectuent moins de 1600 heures (la plupart des agents concernés étant selon le ministère soumis à des sujétions particulières).

Quoi qu'il en soit, sont annoncées les parutions prochaines d'un arrêté ministériel qui arrêtera les modalités d'application générale pour **l'administration centrale** des ministères de l'éducation nationale et de la recherche, ainsi que d'un arrêté interministériel (éducation nationale, recherche, budget et fonction publique) qui fixera les régimes dérogatoires de quelques catégories d'agents dont les sujétions particulières, liées à la nature de leurs missions, justifient des adaptations.

Enfin, le ministre de l'Education nationale a signé le 16 octobre avec 14 syndicats ou fédérations représentant 75 % des personnels IATOSS un **accord cadre** relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés.

Cet accord cadre repose sur trois grands principes :

- la reconnaissance de **45 jours de congés** annuels à tous les agents (ce qui correspondait à la pratique de nombreux services, compte tenu des périodes de fermeture des établissements pendant les congés scolaires) ;

- le respect de la durée annuelle de référence de **1.600 heures** dans le cadre des horaires hebdomadaires inscrits à l'emploi du temps, la durée hebdomadaire de travail, répartie en principe cinq jours, ne pouvant être inférieure pour les agents à temps complet à 32 heures (35 heures dans les filières ouvrière et de laboratoire), ni supérieure à 44 heures (40 heures dans les filières administrative, ouvrière et de laboratoire), les heures effectuées le samedi matin lorsque les cinq autres jours ont été travaillés étant comptées pour 1,2 et les heures du samedi après-midi, du dimanche et des jours fériés pour 1,5 ;

- l'organisation au début de chaque année scolaire d'une séance de **concertation** tous les personnels sur l'organisation collective du travail.

b) La rénovation des IUFM

Le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) a adopté le 18 janvier 2001 un rapport de synthèse sur les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), au nombre de 29, qui avaient été créés par la loi d'orientation de juillet 1989. Les principaux éléments de la synthèse de ce rapport sont reproduits dans l'encadré ci-après.

L'évaluation d'ensemble des IUFM par le Comité national d'évaluation (CNE)

« L'image d'ensemble des IUFM qui se dégage des évaluations conduites par le CNE dans vingt-deux d'entre eux est positive. Pour l'essentiel, et dans un contexte souvent difficile, dont ce rapport fait état, les IUFM remplissent les missions pour lesquelles ils ont été créés. Les avis sur la qualité des jeunes enseignants qui en sortent, recueillis auprès des inspecteurs et des chefs d'établissement rencontrés, sont convergents : ils sont mieux préparés à leur métier qu'avant..... En réalité, les polémiques autour des IUFM masquent les vrais problèmes qui s'y posent :

... 1 – Ce qui fait aujourd'hui le plus défaut, c'est un message fort sur le métier d'enseignant. Seule une explicitation des responsabilités et du rôle des enseignants au regard des missions de l'école dans notre société peut donner du sens à la formation, éclairer la démarche de ceux qui s'orientent vers ce métier et qui s'y préparent, l'action de ceux qui ont la responsabilité de recruter ou de former les maîtres...

...3 – Il apparaît assez clairement qu'aujourd'hui une politique de recrutement et de formation doit inclure l'amont et l'aval de la formation à l'IUFM. L'amont, c'est l'orientation des étudiants, la constitution de viviers correspondant aux besoins de recrutement, l'aménagement de cursus universitaires, y compris par rapport aux besoins de l'enseignement technique et professionnel, dans la perspective d'une ouverture à d'autres publics. L'aval, c'est l'accompagnement de jeunes enseignants au cours des trois premières années d'exercice... C'est le sens de la proposition du chapitre sur la formation d'une situation intermédiaire entre celle d'étudiant et celle de professeur stagiaire ; c'est aussi celui de la recommandation adressée aux IUFM, d'une pédagogie plus proche des pratiques de formation des adultes.

4 – La nécessité d'un resserrement des liens entre les IUFM et les universités de rattachement...

5 – D'une manière plus générale, ce rapport doit questionner les IUFM et leurs formateurs sur leur volonté et leur capacité de s'ouvrir sur leur environnement, universitaire, scolaire, mais aussi culturel, social et économique et de s'appuyer davantage sur lui pour assurer des missions de formation ; à former des maîtres ouverts sur la cité, l'entreprise, le monde associatif, la vie culturelle, les réalités multiples qui constituent le contexte de l'école.

6 – L'incitation à associer davantage les établissements scolaires, à instaurer d'autres relations entre les formateurs de l'IUFM et les formateurs de terrain... participe de cette interpellation.

7 – L'évaluation de la politique et de l'activité de recherche des IUFM met surtout en évidence les problèmes liés à l'absence d'une politique de recherche en éducation en France ou à la gestion de la carrière des enseignants-chercheurs qui consacrent leurs travaux à la didactique de leur discipline.

8 – Evoqués en introduction, les problèmes générés par le transfert des activités de formation continue des maîtres des MAPPEN aux IUFM doivent alerter le ministère...

... 9 – ... Le recours massif aux listes complémentaires des concours est en train de modifier assez radicalement le rapport entre professeurs stagiaires issus du concours de l'année et ceux du concours de l'année d'avant. Ceci a des conséquences pédagogiques et financières dont il ne semble pas que les pouvoirs publics aient pris toute la mesure... »

Source : « Les IUFM au tournant de leur première décennie », rapport du CNE du 18 janvier 2001.

Peu après la publication de cette évaluation, au terme d'une réflexion engagée par le ministère dès 1998 et à la suite des rapports remis par MM. Cornu et Brihault, le ministre de l'Education nationale a annoncé le 27 février 2001 des « *orientations sur la rénovation de la formation des maîtres* », consistant notamment en :

- *la rénovation de la formation initiale :*

- en proposant dès la licence aux étudiants qui se destinent aux carrières de l'enseignement des compléments de formation dans d'autres disciplines ou dans des aspects nouveaux de leur propre discipline. Pour les futurs professeurs des écoles, des collèges et des lycées, il s'agirait pour cela d'utiliser le cadre de l'option libre que proposent de nombreuses licences et de développer les licences pluridisciplinaires. Pour les futurs professeurs de lycée professionnel de spécialité technique, il s'agirait de proposer des licences adaptées, à l'instar de celles qui existent pour les futurs professeurs de sport ;

- en proposant un stage court de sensibilisation au métier ;

- *la rénovation de l'année de préparation au concours :*

- en recherchant une plus grande égalité devant la préparation au concours, en supprimant dès 2002 la dimension professionnelle des épreuves d'admissibilité aux concours des professeurs des écoles de manière à ne pas avantager les étudiants qui préparent ces concours en IUFM ;

- en fixant la date de ces épreuves d'admissibilité en décembre ou en janvier afin de permettre aux candidats de mieux préparer les épreuves d'admission et en permettant aux candidats de tenter leur chance à 3 ou 4 concours, dont les dates seraient donc décalées ;

- en transformant les programmes des concours, *via* notamment la mise en place d'un programme national pour le concours de professeur des écoles et l'obligation faite à tous les candidats au concours de professeur des écoles, au plus tard à la rentrée 2003, d'être titulaires avant l'oral du concours d'un certificat de langues de l'enseignement supérieur (CLES) niveau 2 ou du diplôme de compétence en langue (DCL) niveau 3 ou d'un certificat équivalent ;

- en créant un comité de suivi des concours et en établissant une carte des préparations aux concours ;

- en obligeant tous les candidats à effectuer avant l'oral du concours, si ils ne l'ont pas déjà fait auparavant, un stage de sensibilisation au métier d'une durée minimale de 20 heures ;

- en renouvelant l'entretien avec le jury de manière à ce que cette épreuve prenne un tour professionnel et permette d'apprécier la motivation, la qualité de l'expression orale, les capacités de communication, la réflexion sur la discipline et la connaissance du système éducatif des candidats ;

● *la « refondation » de l'année de professionnalisation (la deuxième année d'IUFM) en la recentrant sur la préparation au métier :*

- via l'établissement d'un cahier des charges national énonçant quatre principes (collaboration de tous les acteurs, cohérence d'ensemble de la formation, une formation d'adultes et des liens forts entre théorie et pratique). Concrètement, la formation en IUFM comprendrait ainsi davantage de didactique, une initiation aux nouvelles méthodes pédagogiques (comme l'aide individualisée), une sensibilisation aux problèmes (notamment la violence) posés par l'hétérogénéité des publics, un travail sur la voix et la communication, enfin une formation aux NTIC ;

- via l'amélioration des stages, les enseignants du second degré devant désormais effectuer leur stage de responsabilité en collège ; les professeurs des écoles devant effectuer un stage d'observation en 6^{ème} ;

- via la libération de deux semaines pour la préparation du mémoire professionnel ;

● *la réforme du recrutement des formateurs en IUFM :*

- le recrutement des formateurs sera diversifié, et étendu à des enseignants en service partagé (continuant parallèlement d'enseigner) ;

- à l'exception des universitaires, les formateurs recrutés devront désormais avoir une expérience préalable de l'enseignement scolaire ;

● *l'accompagnement de l'entrée dans le métier :*

- en proposant aux enseignants nouvellement nommés, dans le cadre de leur service et dès l'année scolaire 2002-2003, une formation d'une durée minimale de trois semaines au cours de leur première année d'exercice et de deux semaines au cours de la seconde année, dont le coût serait de 5,5 millions d'euros (36 millions de francs) + 2.466 postes équivalent-temps plein ;

- en veillant à ce que la notation n'intervienne qu'au cours de la seconde année d'exercice ;

● *enfin, la refondation de la formation continue .*

Comme pour de nombreuses autres annonces du ministre, ces orientations, pourtant longuement préparées, se sont toutefois incarnées avec une extrême lenteur sous la forme de textes réglementaires et de circulaires, et leur mise en œuvre concrète est à ce jour **retardée**.

En effet, en octobre 2001, soit près de huit mois après l'annonce du ministre, le haut comité de suivi des concours était installé, mais des textes essentiels comme la définition du programme national du concours de professeur des écoles ou la circulaire relative au recrutement des enseignants formateurs en service partagé n'étaient toujours pas parus. En outre, les universités et les IUFM, qui étaient « *invités à se mobiliser* », ne l'ont fait que de manière très inégale, et, pour l'essentiel, expérimentale. Enfin, l'une des principales mesures annoncée – l'organisation des épreuves d'admissibilité du concours de professeur des écoles dès décembre ou janvier – a d'ores et déjà été **repoussée** d'un an, à la rentrée 2003.

Par surcroît, on peut signaler que la formation continue est une priorité des discours du ministre, mais pas une priorité de son budget, comme l'illustre l'évolution des crédits de formation du chapitre de fonctionnement 37-20. En effet, ces crédits sont **gelés** dans le projet de budget pour 2002.

**Evolution des crédits de formation des enseignants inscrits en loi de finances initiale
(en millions de francs)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1er degré	106,73	95,92	130,45*	130,45	130,45	134,36	134,36
2nd degré	259,66	240,70	225,16	225,16	225,16**	249,69	249,69

* Les crédits du 1^{er} degré ont intégré, en 1998, les moyens destinés à la formation continue et les crédits destinés à la formation des enseignants qui se spécialisent en AIS (formations longues) et des directeurs d'école (ex. chapitre 37-10).

** Il faut ajouter aux crédits du 2nd degré pour l'année 2000, une enveloppe de 50 millions de francs votée au titre du collectif budgétaire et destinée en priorité à accompagner les réformes en cours, notamment en lycée et lycée professionnel.

Source : ministère de l'Education nationale, DESCO

c) Les observations de la Cour des Comptes sur la gestion des personnels enseignants du second degré

Dans le cadre du tome 2 de son rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat publié le 24 avril 2001, la Cour des Comptes a réalisé une monographie sur la gestion des emplois et des personnels enseignants du second degré, dont les principales observations et quelques extraits sont reproduits dans l'encadré ci-après.

Ces observations confirment malheureusement le diagnostic établi en 1999 par la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants¹.

Les conclusions de la Cour des Comptes sur la gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

I. Les principales observations

« Après avoir analysé en 1999 la politique de recrutement des enseignants au niveau du ministère de l'éducation nationale et constaté le décalage entre les emplois budgétaires autorisés et les effectifs réels, conséquence de recrutements supérieurs aux besoins, la Cour s'est penchée, dans le cadre d'une enquête approfondie menée dans cinq académies (Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz) sur la gestion des enseignants du secondaire au niveau des rectorats. Elle tire de cet examen les principales constatations suivantes :

1. Aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

2. La complexité des opérations de conversion des *emplois budgétaires autorisés* par le Parlement en *postes implantés* dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette mécanique inflationniste est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel...) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central.

3. Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans professeurs (dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant).

4. La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service. Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

¹ « Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir », rapport du Sénat n°328, 1998-1999.

5. Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires...), le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.

6. La gestion très déconcentrée des recrutements et de l'affectation des maîtres de l'enseignement privé permet aux recteurs d'imposer un strict respect des enveloppes financières et des postes créés. Il n'existe aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe attribuée classe par classe à l'établissement et tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaire à l'établissement.

7. L'évolution des effectifs des élèves (qui doivent baisser de 250 000 d'ici à 2006), l'accélération des départs en retraite (41 % des enseignants d'ici à 2006), la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles de mutations, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.

II. Extraits du rapport :

Sur l'organisation administrative des services chargés de la gestion des emplois et des personnels.

... Depuis la déconcentration du mouvement intra-académique les rectorats ont également la responsabilité des opérations d'affectation de ces personnels, dans les établissements ou en zone de remplacement. Cette réforme, qui confirme le rôle central des rectorats dans la gestion des personnels enseignants, a été opérée dans le courant de l'année scolaire 1998-1999, pour la rentrée 1999. Si cette réforme présente l'avantage de rapprocher les centres de décision des établissements, elle n'a cependant pas permis de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration. La gestion des moyens et des personnels demeure partagée entre le ministère, les rectorats et les inspections académiques, selon des frontières dont la logique, en matière de gestion des personnels, est parfois incertaine :

- la gestion des personnels est plus ou moins déconcentrée selon le corps de rattachement des enseignants... ;

- la gestion des emplois budgétaires est assurée par les rectorats pour ce qui concerne les lycées et lycées professionnels et par les inspections académiques pour ce qui concerne les collèges ;

- depuis la déconcentration du mouvement, toutes les affectations dans les établissements d'enseignement relèvent de la compétence du recteur, à l'exception des affectations des professeurs de chaire supérieure, qui demeurent prononcées par le ministre.

Bien que la gestion des personnels enseignants du second degré soit principalement de la compétence des académies, les crédits de rémunération ne sont pas déconcentrés, même lorsqu'il s'agit des enseignants contractuels dont le recrutement est de la seule compétence du recteur...

Sur les outils de gestion des emplois et des personnels

... Enfin, les services gestionnaires maîtrisent mal les procédures informatisées qu'ils utilisent. L'architecture globale de ces procédures n'est connue que des seuls informaticiens et la formation dispensée dans les académies est partout insuffisante. La succession rapide des systèmes informatiques a laissé les agents administratifs désemparés : ils n'ont pas le temps de s'approprier des outils de plus en plus complexes et sans cesse modifiés. Dans chaque rectorat, le nombre d'agents qui maîtrisent ces systèmes et sont capables d'administrer les bases de données et de structurer l'information pour en faire un outil d'aide à la décision est, au mieux, limité à une ou deux personnes. Les services sont donc généralement démunis face au moindre incident...

Sur le calcul de la consommation des emplois et la mesure des dépassements budgétaires.

Le nombre d'emplois délégués par le ministère dans une académie varie selon les sources. A Rennes, Nancy et Versailles, des écarts ont été constatés entre les données dont dispose le contrôleur financier central du ministère et les budgets des services académiques. Ces écarts portaient respectivement sur 15, 52 et 568 emplois. Ils sont demeurés inexplicables.

Paradoxalement, alors que la transformation des emplois en heures puis en postes constitue une procédure complexe qui mobilise plusieurs directions de l'administration centrale et un service spécifique dans chaque rectorat, les modalités de conversion demeurent approximatives.

Comme le souligne le ministère, « la saturation progressive des emplois de titulaires, puis la décision prise en 1997 d'offrir une garantie de réemploi à une grande majorité de maîtres auxiliaires ont perturbé le fonctionnement de ce système de gestion des moyens, qu'il faudrait sans doute aujourd'hui repenser »...

Sur le rendement des emplois.

... Dans toutes les académies contrôlées, le rendement horaire des emplois est en diminution. Dans l'académie de Limoges, ce rendement est passé en un an, de 1997 à 1998, de 18,4 heures à 18,38 heures, ce qui, appliqué au nombre d'emplois délégués, équivaut à une perte de 20 emplois. Dans l'académie de Nancy-Metz, pour les seuls lycées, il a diminué de 17,9 heures en 1994 à 17,23 heures en 1998, soit une perte de 191 emplois en quatre ans. Dans l'académie de Nantes, le rendement horaire des emplois a diminué en cinq ans de 1,23 heures, soit 1180 emplois, représentant une perte de potentiel égale à 8 % des moyens délégués à l'académie.

Les promotions d'enseignants dans la catégorie immédiatement supérieure, qui ont permis d'améliorer la rémunération des enseignants et de leur offrir un déroulement de carrière plus attrayant, ont eu un effet à la baisse sur le rendement en heures des emplois. L'arrêt du recrutement des « PEGC », ces anciens instituteurs qui exerçaient en collège, et dont l'obligation de service était de 21 heures hebdomadaires, a également contribué à cette diminution. Enfin, les obligations de service de plusieurs catégories d'enseignants ont été diminuées : le service hebdomadaire des professeurs des lycées professionnels, des PEGC et des maîtres auxiliaires (MA) est passé de 21 heures à 18 heures. L'académie de Nantes a calculé que, sur la base des effectifs d'enseignants de l'année scolaire 1982-83, cette diminution équivaut en 1996-97 à une perte de 19 000 heures d'enseignement (11 000 heures pour les PEGC, 6 500 heures pour les PLP et 1 500 heures pour les MA)...

Sur les heures supplémentaires.

... Les irrégularités constatées dans la gestion des heures supplémentaires traduisent également le décalage qui n'a cessé de croître entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant. Alors que la conception du service hebdomadaire demeure limitée aux heures de cours effectuées par un enseignant dans sa discipline, les méthodes de travail évoluent rapidement. L'exercice du métier d'enseignant doit désormais tenir compte de l'émergence du travail de groupe, de l'utilisation de nouveaux supports audiovisuels ou informatiques, de la multiplication des travaux décloisonnés assurés conjointement par plusieurs professeurs d'une même classe, de la nécessité, parallèlement, d'assurer une plus grande coordination entre les différentes disciplines, de la création des dispositifs de soutien individualisé aux élèves en difficulté... Cette diversification des pratiques d'enseignement n'étant pas prise en compte dans les obligations réglementaires de service, seule l'attribution d'heures supplémentaires permet de rémunérer le travail fourni par les enseignants concernés. Outre que cette rémunération est généralement forfaitaire, ce qui est contraire à la réglementation relative au paiement des heures supplémentaires, son montant varie de façon aléatoire d'un établissement à l'autre, puisqu'il n'existe aucun barème en la matière...

Sur les moyens consacrés au remplacement.

Les moyens affectés au remplacement, qui avaient récemment diminué, connaissent depuis quatre ans une augmentation sensible mais conjoncturelle, qui résulte mécaniquement de l'augmentation du nombre d'enseignants en sureffectif. Au niveau national, le nombre d'enseignants en sureffectif a doublé en quatre ans et peut atteindre dans certaines académies 8 % des moyens totaux qui lui sont attribués. Dans l'académie de Nantes, par exemple, le nombre d'enseignants titulaires affectés en zone de remplacement a augmenté de 72,5 % en deux ans, entre la rentrée 1997 et la rentrée 1999. De ce fait, les nouveaux moyens ne correspondent pas forcément aux besoins des académies par discipline et par zone géographique. Au contraire, l'afflux d'enseignants en sureffectif dans les zones de remplacement concerne des matières dont les besoins sont par définition déjà largement pourvus dans les établissements.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le taux effectif d'utilisation des moyens affectés au remplacement soit parfois très faible : à Versailles, il est évalué à 65 % mais varie en fonction des matières et des statuts. Dans certaines disciplines, ce taux est particulièrement bas : 5,7 % en russe ; 37,8 % en philosophie. De façon générale, le taux d'utilisation des titulaires remplaçants est nettement plus faible que celui des maîtres auxiliaires : 57,1 % contre 66,8 %. Soumis à des conditions d'emploi plus précaires, les maîtres auxiliaires acceptent plus facilement de procéder à des remplacements. Dans l'académie de Nancy-Metz, le taux de remplacement atteint des taux très bas dans certaines matières, qui sont parfois celles dans lesquelles le potentiel de remplacement est très important. Dans l'académie de Nantes, le taux s'élève à 62,1 %, et à 66,4 % si l'on exclut les disciplines excédentaires, qui comptent par définition des moyens supérieurs aux besoins réels. Dans 14 des 46 disciplines utilisées en zone de remplacement, le taux d'utilisation est inférieur à 50 % ...

Sur les sureffectifs.

... D'après le ministère, les enseignants en sureffectif, calculés en ETP, seraient au nombre de 9690 en janvier 1999. L'académie de Nantes est celle qui compte les sureffectifs les plus nombreux, suivie par Lille (661 ETP), Toulouse (560 ETP), Versailles (560 ETP) et Créteil (518 ETP). Dans l'académie de Versailles, il existe des sureffectifs dans 62 disciplines différentes. Les disciplines les plus concernées sont les lettres modernes, l'histoire géographie, les mathématiques, la physique chimie, les arts plastiques et l'anglais. Ces six disciplines représentent plus de la moitié des personnels en sureffectif.

En dehors des périodes pendant lesquelles ils assurent éventuellement des remplacements, les enseignants titulaires en sureffectif sont mis à la disposition d'un chef d'établissement qui leur propose, au mieux, des tâches diverses de documentation ou d'animation scolaire. Dans certains établissements que la Cour a plus particulièrement contrôlés, le service de certains enseignants en poste est volontairement ramené en deçà de leur obligation hebdomadaire pour parvenir à occuper au moins partiellement de jeunes enseignants en sureffectif.

Dans la même discipline, il peut y avoir concomitamment des enseignants en sureffectif et des recrutements d'enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires ou vacataires. Cette situation paradoxale résulte des cloisonnements géographiques au sein de l'académie et de l'impossibilité de déplacer au gré des besoins les enseignants titulaires qui effectuent des remplacements.

Si l'accroissement du nombre d'enseignants en sureffectif constitue un confort momentané dans les académies, il est à terme préjudiciable à une bonne gestion des moyens : les chefs d'établissements sont naturellement tentés de dédoubler des classes, de créer des activités, des groupes de soutien, des ateliers qui n'existeraient pas si les effectifs correspondaient aux seuls besoins identifiés par la carte des formations. Ces marges de manœuvre devraient disparaître au fur et à mesure des départs en retraite...

Sur la globalisation des moyens.

...La globalisation a induit une confusion sur la notion d'emploi budgétaire, en intégrant de façon indifférenciée dans un même budget des emplois budgétaires autorisés par le Parlement et des crédits affectés à la rémunération de personnels non permanents, convertis en ETP. Le contrôle de la consommation des emplois, dans ces conditions, ne peut plus être assuré de façon satisfaisante, la notion d'emploi budgétaire étant diluée dans celle, plus vague, des ETP. Cette difficulté n'a pas été résolue par les services académiques chargés de suivre la consommation des moyens.

La globalisation des moyens n'a pas été accompagnée d'actions d'information suffisantes auprès des services académiques concernés et ces derniers n'en ont souvent pas saisi les enjeux, ni même parfois compris le dispositif technique. Dans certaines académies contrôlées par la Cour, les services ont été contraints de procéder à un suivi manuel du budget des emplois délégués à l'académie.

Enfin, il faut souligner que cette réforme est intervenue alors que la confusion sur le suivi des emplois budgétaires était déjà forte, comme le soulignent les développements qui précèdent. La poursuite des réformes engagées pour renforcer l'autonomie de gestion des rectorats n'est pas envisageable sans une révision des procédures et un renforcement des outils de contrôle ayant pour objet de réintégrer le respect de l'autorisation budgétaire dans les procédures de gestion ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat, avril 2001.

Dans le cadre de son questionnaire sur le projet de budget pour 2002, votre commission avait demandé au ministre de l'Education nationale de commenter ces observations et de préciser les suites qui avaient été ou qui pourraient être données à ces observations.

La **réponse** du ministre à cette question est reproduite *in extenso* dans l'encadré ci-après, de manière à ce que chacun puisse apprécier si elle est à la hauteur de l'enjeu.

Les suites données, selon le ministère de l'Éducation nationale, aux observations de la Cour des Comptes

« Dans son rapport particulier, la Cour a fait des observations sur la gestion des personnels enseignants. Certaines de ces observations appellent les remarques suivantes.

1) La répartition des emplois entre les académies et les outils de suivi de la consommation des emplois

Les disparités constatées entre les académies ne peuvent être corrigées qu'à moyen terme, compte tenu de l'impact social des redéploiements. Pour sa part, le ministère approfondit sa démarche de gestion prévisionnelle, au plan national, par une programmation pluriannuelle des recrutements et, au plan déconcentré, par une meilleure prise en compte des besoins d'enseignants par discipline.

S'agissant des recrutements, le plan pluriannuel vise plusieurs objectifs :

- adapter la carte des emplois aux réformes pédagogiques à venir ;
- mieux couvrir les sorties, jusqu'à présent sous-estimées, dues aux phénomènes de travail à temps partiel, aux départs anticipés, aux évolutions professionnelles des enseignants (promotions dans les emplois de direction ou de l'enseignement supérieur) ;
- favoriser les vocations au métier d'enseignant, et partant, maintenir le niveau de qualité de recrutement et le rendement des concours externes d'enseignants, par l'information faite autour de ce plan.

Au plan déconcentré, il est indispensable d'approfondir la démarche de gestion prévisionnelle ; c'est à ce niveau que se situent les principaux enjeux. Des points clés, comme la ventilation de la demande d'enseignement par discipline en fonction de la carte des formations, l'implantation des établissements et des zones de remplacement, doivent être analysés. En effet, la complexité du système disciplinaire du second degré implique un travail très fin sur l'offre d'enseignement à court et à moyen terme, travail rendu d'autant plus nécessaire que les usagers du service public de l'enseignement exigent désormais une présence permanente des enseignants dès les premiers jours de la rentrée.

Dans le cadre de la déconcentration du mouvement et de la contractualisation, les services centraux se sont engagés dans une démarche de soutien auprès des services déconcentrés et de mise à disposition d'outils nécessaires à la gestion prévisionnelle. Ainsi les services centraux, par une synthèse des besoins académiques, pourront mieux définir le niveau de recrutement par discipline pour les concours nationaux.

Cette démarche passe évidemment par une meilleure connaissance du potentiel enseignant. Le système d'informatique de gestion très développé du ministère rend parfois complexe le dénombrement des effectifs qui peut s'effectuer selon de multiples entrées (critères ou date d'observation à déterminer). C'est pourquoi le ministère se dote d'outils communs d'observation entre académies et services centraux portant sur les données pertinentes pour la gestion prévisionnelle et le contrôle de gestion. D'ores et déjà, la question du remplacement, et celle de la définition du potentiel d'enseignement (analyse des décharges de service, mises à disposition...), ont fait l'objet en 2001 de travaux importants de définitions de concepts et de recueil de données au sein du ministère.

2) Le potentiel d'enseignement

La répartition fonctionnelle des enseignants 1^{er} et 2^d degré figurant en réponse à la question n°83 [reproduit supra] permet de constater une quasi affectation des enseignants devant les élèves. Dans les autres cas, il s'agit soit de fonctions exercées à l'intérieur du système éducatif et en relation directe avec l'enseignement (maîtres-formateurs, fonctions à l'ONISEP, au CNED...), soit des fonctions excluant tout lien avec l'enseignement. Ces dernières sont infimes.

Concernant le dispositif mis en place pour améliorer le remplacement des enseignants absents, il fait l'objet d'un suivi par un comité réunissant des représentants du ministère et des administrations déconcentrées. Une meilleure connaissance des absences d'enseignants est obtenue par l'alimentation systématique des bases de données académiques, grâce à la généralisation des modules «congé» et «remplacement». L'utilisation de ces applications nationales par les chefs d'établissements devrait notamment conduire à mieux anticiper les remplacements nécessaires. Il reste à améliorer ces applications pour accroître leur rapidité, leur exhaustivité et rendre possible un suivi encore plus précis des différents motifs d'absence dans chaque établissement scolaire. La gestion prévisionnelle du remplacement est amorcée avec l'utilisation des outils mis au point à cet effet et les résultats d'enquêtes et d'indicateurs sur le remplacement que le ministère (direction de la programmation et du développement) communique régulièrement aux responsables académiques et aux chefs d'établissement.

Parallèlement, l'ensemble des mesures arrêtées au niveau académique et dans les établissements traduit une plus grande diversité de pratiques visant à assurer le remplacement de courte durée : prise en charge des élèves par l'équipe pédagogique ou par l'équipe disciplinaire ou, en dernier recours, par des aides éducateurs ; mise en place d'activités pédagogiques ou éducatives ; recours aux enseignants remplaçants en dehors de leur mission de remplacement fixée par les autorités académiques, à des vacataires ; à cet égard, dans quelques académies est mis en place sur Intranet un service permettant aux établissements d'identifier plus rapidement les vacataires disponibles dans la discipline recherchée.

S'agissant des procédures d'affectation et de mutation des personnels enseignants, le mouvement national à gestion déconcentrée a pour principal objectif l'amélioration qualitative de la gestion des personnels et notamment une connaissance plus rapide des affectations des enseignants. Les nouvelles modalités offrent aux recteurs plus de souplesse dans la gestion des besoins des établissements scolaires qui relèvent de leur autorité et facilitent une meilleure adéquation entre le profil des postes et la compétence des agents les plus qualifiés pour les pourvoir.

Après la troisième année d'application, le bilan est positif : le 22 juin 2001, 90 % des opérations du mouvement intra-académique étaient réalisées pour 28 académies ; le 27 juin 2001, celui-ci était terminé.

Une réflexion est actuellement en cours au sein de la direction des personnels enseignants et en liaison avec les services académiques sur la révision globale des règles relatives aux conditions d'affectation et de déroulement de carrière des personnels du second degré. Les travaux menés dans le cadre d'un groupe permanent de gestion des ressources humaines ont permis d'élaborer un projet de charte pluriannuelle de la mobilité. Celui-ci est actuellement en cours de concertation avec les représentants des personnels.»

Source : ministère de l'Education nationale, réponse au questionnaire de la commission des finances du Sénat.

d) Les observations de l'IGAENR sur la gestion des personnels enseignants

Les observations de la Cour des Comptes sont à bien des égards **corroborées** par celles de **l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche** (IGAENR).

En effet, le rapport général 2000 de l'IGAENR¹ titrait ainsi les sous parties d'un chapitre consacré à la rentrée 1999-2000 :

« Dans les académies, la rentrée a été techniquement maîtrisée, mais au prix d'une surconsommation de moyens : Une offre de formation plus coûteuse que nécessaire... La notion de moyens a perdu de sa lisibilité... Le respect des enveloppes de moyens n'est pas partout assuré... La gestion prévisionnelle des emplois reste à affiner ... la gestion individuelle des personnels est trop peu soucieuse du caractère excédentaire ou déficitaire des disciplines... Un excès de centralisme au cœur de la déconcentration ».

S'agissant plus particulièrement des enseignants du premier degré, le rapport général 1999 de l'IGAENR soulignait ainsi, dans le cadre d'un chapitre consacré à l'allocation des moyens, que :

- « *le dispositif actuel de recrutement génère une tendance inflationniste* », notamment parce que la fixation du nombre de postes mis aux concours s'appuie tout d'abord sur les demandes des inspecteurs d'académie et en raison du souci d'éviter des coups d'accordéon en matière de recrutement ;

- « *les surnombres départementaux ne sont plus des phénomènes exceptionnels* » ;

- la part des moyens consacrés à l'enseignement dans les classes diminuent.

Ces dysfonctionnements sont précisés dans des rapports non publics réalisés par l'IGAENR sur la rentrée 2000-2001, et dont votre rapporteur spécial a pris connaissance. Ces rapports soulignent par exemple que :

- « *traditionnellement, on mesure un écart important entre prévisions [d'effectifs] en lycée professionnel, dû à un affichage volontariste des recteurs qui, confondant souhaits et prévisions, augmentent les taux d'accueil et minorent les taux de sortie. Cette pratique fait au demeurant l'objet d'un consensus qui dispense de rechercher les vraies causes et les solutions adaptées à la désaffection des élèves pour l'enseignement professionnel... [Cette] surestimation des effectifs a facilité la rentrée, mais induit un coût et des risques non négligeables* » ;

¹ Ce document est publié par La documentation française.

- « le respect des enveloppes de moyens ne s'est pas amélioré... La situation de l'académie de ... illustre parfaitement le danger de perte de repères introduit par les excédents disciplinaires de personnel de ces dernières années. L'académie a choisi, lors des rentrées précédentes, d'affecter en surplus ses surnombres disciplinaires dans les établissements, ce qui a permis de dédoubler des structures. On peut lire, dans une note relative à cette académie «au fil du temps, l'académie a permis toute référence à l'origine du phénomène. Si, au départ, il y avait des disciplines en surnombre fonctionnel dont on ne pouvait pas imputer la responsabilité à l'académie, on découvre maintenant des surnombres dans des disciplines déficitaires et on recrute des contractuels dans des disciplines où il y a surnombre ».

3. La situation de certaines catégories particulières de personnes

Chaque année, le rapport sur les crédits de l'enseignement scolaire établi au nom de la commission des finances du Sénat présente des développements relatifs à quelques catégories particulières de personnels.

a) Les difficultés non traitées des maîtres d'internat et surveillants d'externats (MI/SE)

Le rapport de la commission des finances sur le budget de l'enseignement scolaire pour 2001 avait ainsi exposé l'an passé les difficultés des maîtres d'internat et surveillants d'externat (au nombre de 40.324 en 2000-2001).

La situation difficile des maîtres d'internat et surveillants d'externat

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE), c'est à dire les « pions », sont a priori recrutés avec un double objectif :

- un objectif de **pré-recrutement**. L'article 1^{er} du statut des maîtres d'internat précise ainsi: « à égalité de titres, une priorité sera accordée aux candidats aux carrières de l'enseignement » ;

- depuis les années 1960, et de manière souvent prépondérante, un objectif **d'aide sociale**, ces emplois devant bénéficier en priorité aux jeunes issus de milieux modestes.

Par ailleurs, le niveau de recrutement des MI-SE s'étage le plus souvent entre BAC et BAC+3, le niveau moyen étant très différencié selon les académies, certaines d'entre elles recrutant prioritairement des jeunes de niveau BAC ou BAC +1.

Enfin, il est à noter qu'un grand nombre de MI-SE doivent suivre leurs études par correspondance, en raison de leurs contraintes de service, comme de l'éloignement des centres universitaires.

Au total, le profil des MI-SE se rapproche fortement de celui des aides-éducateurs, même si ces derniers sont sans doute en moyenne un peu plus âgés, un peu plus motivés, et un peu moins bien rémunérés (5800 francs par mois en 1999 pour les aides-éducateurs, contre 6100 francs par mois pour les MI-SE).

Or un récent rapport¹ de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAENR) souligne que le bilan de l'insertion professionnelle des MI-SE est « *sombre* » :

- « *la qualité des études poursuivies est médiocre et, en tout état de cause, le plus souvent mal prise en compte dans la gestion des établissements* » ;

- les chances de réussite aux concours d'accès aux fonctions d'enseignement sont « *faibles* » ;

- à l'issue de leur contrat, les MI-SE connaissent donc une insertion professionnelle difficile : le ratio anciens MI-SE attributaires d'allocations **chômage** / MI-SE en poste serait ainsi de l'ordre de 20% à 30%.

Source : rapport de M. Jean-Philippe Lachenaud au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2001.

Les observations de l'IGAENR reproduites ci-dessus appelaient réaction et action de la part du ministre de l'Education nationale.

Dans le cadre d'un essai d'évaluation des suites apportées à ses rapports, l'IGAENR relevait toutefois en juillet 2000 : « le rapport a été normalement diffusé dans les services. Ceux-ci, interrogés dans le cadre de la présente enquête, indiquent qu'ils n'ont engagé aucune étude de la mise en œuvre des conclusions présentées, dans l'attente d'une directive du cabinet qui n'est pas venue ».

Interrogé de nouveau par votre commission des finances sur les suites qu'il entendait au rapport de l'IGAENR, le ministère s'est un an plus tard contenté dans un premier temps de répondre : « les suites données au rapport de l'IGAENR 99-0025 seront communiquées ultérieurement ».

A la date du 25 novembre 2001, cette réponse « ultérieure » n'avait cependant pas été transmise : près de trois années et demi après un diagnostic alertant, les problèmes des « pions » semblaient renvoyés aux calendes grecques.

¹ « le recrutement et l'insertion des maîtres d'internat et des surveillants d'externat », IGAENR, avril 1999.

b) Les difficultés de recrutement des assistants de langue

Dans le cadre de ses orientations en faveur de l'enseignement des langues vivantes, le ministre de l'Education nationale avait annoncé une forte augmentation du nombre de postes d'assistants de langue, qui devait être portée à 5.845 postes à la rentrée 2000-2001, dont 1.400 postes destinés au premier degré (la durée des contrats étant de 7 mois).

Une partie de ces postes a été pourvue par des recrutements à l'étranger dans le cadre des programmes officiels d'échange d'assistants pour un total de 3.700 postes.

Dans le cadre de ces programmes officiels, les candidats recrutés à l'étranger sont en principe de jeunes étudiants, entre 20 et 30 ans, étudiants en langue française et se destinant à l'enseignement.

Cependant, les démissions (notamment d'assistants anglophones) et la pénurie de candidatures en provenance des pays partenaires a conduit à élargir le profil de recrutement à des étudiants dans d'autres langues et en sciences humaines ayant une connaissance suffisante de la langue française (en général des étudiants étrangers résidant en France et inscrits dans des formations universitaires de second ou de troisième cycle).

Par ailleurs, les rectorats ont procédé à des renouvellements dans leurs fonctions d'assistants ayant bénéficié d'un contrat l'année scolaire précédente.

Ces procédures ne suffisant pas, il a été fait appel, dans les académies, à d'autres candidatures (locuteurs natifs, par exemple des épouses de cadres expatriés, mais aussi diplômés d'universités étrangères, étudiants français diplômés en langue et ayant effectué des séjours de longue durée à l'étranger, etc.), pour des recrutements locaux sur des postes demeurés vacants, les conditions d'aptitude de tous les candidats recrutés au niveau local devant en principe faire l'objet d'une vérification par les commissions académiques d'habilitation.

En dépit de ces diverses formes de recrutement, des postes n'ont pu être pourvus, principalement en langue anglaise et allemande. Leur total s'élevait à environ 1 400 au 10 octobre 2000, soit près d'un poste sur quatre.

c) Les handicapés

On peut rappeler que la loi n°87-517 du 10 juillet 1987 a imposé à tous les employeurs de plus de vingt salariés une obligation d'emploi au bénéfice des travailleurs handicapés, fixée à 6 % minimum des effectifs totaux.

Comme le rappelait toutefois notre collègue député Alain Tourret dans son avis sur la fonction publique et la réforme de l'Etat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, le taux d'emplois de personnes handicapées dans la fonction publique a toutefois faiblement progressé : hors Education nationale, il n'atteignait ainsi en moyenne que 4,16 % au 31 décembre 1999 dans la fonction publique d'Etat, soit un niveau inférieur à celui atteint dans le secteur privé, dans la fonction publique hospitalière (4,73 %) et surtout dans la fonction publique territoriale (5,12 %).

Le constat relatif au ministère de l'Education nationale est pire : non seulement le taux d'emploi de personnes handicapées était très insuffisant (2,13 %) en 1997, dernière année connue, mais il a nettement baissé par rapport au niveau atteint en 1988 (3,00 %), alors même que les effectifs du ministère vieillissaient.

En particulier, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, l'administration centrale du ministère, qui devrait pourtant donner l'exemple, n'employait en l'an 2000 que 56 agents handicapés soit :

- une baisse de 30 % par rapport à 1995 ;
- 1,5 % des effectifs (inspections générales incluses).

Invité par votre commission à détailler les actions entreprises en faveur des personnels handicapés, le ministère de l'Education nationale a détaillé dans sa réponse une série d'actions dont le récapitulatif reproduit ci-après reflète l'ampleur.

En effet, seuls 6,36 millions de francs ont été utilisés en l'an 2000 par le ministère de l'Education nationale à l'insertion des personnels handicapés : 2,71 millions de francs au titre des crédits ministériels et 3,65 millions de francs au titre des crédits interministériels.

Ces crédits auront permis :

- d'entreprendre des travaux d'accessibilité des locaux pour un total de 2,362 millions de francs.

Académies	Etablissements bénéficiaires	Opérations retenues
Bordeaux	Université Bordeaux IV	Dispositif d'accès aux chaires des amphithéâtres
Caen	CRDP de Caen	Remise en conformité d'un ascenseur
Clermont-Ferrand	Université d'Auvergne	*Rampes d'accès intérieurs et extérieurs * Installation d'une plate-forme monte escalier
Créteil	rectorat	Aménagement de sanitaires pour handicapés
Grenoble	*université J. Fourier *IUFM de Grenoble	* Accès pour un agent handicapé du laboratoire CLIPS-IMAG * Rampes d'accès et portes automatiques
Lille	Rectorat IA du Pas-de-Calais IUFM Centre d'Outreau	*Rampe d'accès et aménagement du sas d'entrée *Formation du "correspondant handicap" Aménagement de sanitaires pour handicapés Création de sanitaires pour handicapés
Nantes	I.A. Loire-Atlantique	* Création d'un ascenseur, d'une rampe d'accès, d'un sas d'accueil * Mise en conformité de l'issue de secours
Paris	Rectorat -site Gambetta	Aménagement : * d'un élévateur pour accéder aux salles de réunion et au restaurant du sous-sol * de blocs sanitaires.

- d'aménager 123 postes de travail pour un coût total de 4,002 millions de francs :

- 8 pour l'administration centrale ;
- 115 pour les services déconcentrés.

Nature du handicap		Personnel concerné	
cécité	32	enseignant	82
déficient visuel	40	administratif	40
dysphonie	11	ouvrier	1
handicap moteur	38		
surdité	2		
TOTAL	123	TOTAL	123

Les matériels le plus couramment financés se répartissent ainsi :

Informatique et informatique Braille	Téléagrandisseur et vidéo projecteur
Tableau à hauteur variable	Mobilier de bureau adapté au handicap
Fauteuil ergonomique	Logiciels pour déficient visuel et aveugle
Micro-cravate	Aménagement d'une voiture (treuil pour fauteuil)
Amplificateur téléphonique	Aménagement standard pour agents aveugles

Source : ministère de l'Education nationale, réponses au questionnaire de la commission des finances du Sénat.

Le montant des dépenses ainsi engagées (6,36 millions de francs, soit 970.000 euros) peut être rapporté :

- aux effectifs de l'enseignement public (1,2 millions de personnes, emplois jeunes compris)

- au nombre de personnes handicapées que le ministère devrait théoriquement employer, soit environ 70.000 ;

- au budget de fonctionnement du ministère de l'Education nationale, dont elles représentent moins de 0,002 %.

Ainsi perceptible au niveau budgétaire, ce défaut de volonté d'intégration des personnels handicapés se retrouve d'ailleurs dans les situations individuelles évoquées par le Médiateur de l'Education nationale.

Les observations du Médiateur de l'Education nationale : l'absence de respect par le ministère de la législation sur l'emploi des personnes handicapées

Diverses réclamations dont a été saisi le médiateur conduisent à constater certains dysfonctionnements dans la façon dont le ministère applique la législation...

Il apparaît qu'un certain nombre d'académies ne respectent pas l'obligation législative et choisissent [pour les emplois réservés] d'opérer un tri dans les dossiers qui leur sont présentés...

... de nombreux cas sont signalés dans lesquels l'administration réduit de plus en plus, faute de crédits suffisants sans doute, l'aide apportée aux personnels enseignants handicapés, notamment visuels. Elle envisagerait même, dans certains cas, des mises à la retraite anticipée avec pension ou non d'invalidité, alors que ces enseignants sont encore tout à fait aptes à enseigner.

Source : rapport 2000 du Médiateur de l'Education nationale.

d) Les collaborateurs de cabinet

Dans le cadre du projet de loi de finances, le Premier ministre publie désormais un « jaune » budgétaire relatif à la composition des cabinets ministériels. Etabli à partir des informations transmises par les ministères, ce document détaille le nombre et l'origine des cadres officiels de ces cabinets (directeur, directeur adjoint, chef et chef adjoint, conseillers et conseillers techniques, chargés de mission, attaché parlementaire, attaché de presse et chef du secrétariat particulier), à l'exclusion notamment des secrétaires, chauffeurs, cuisiniers et agents de sécurité.

Le recensement opéré en juillet 2001 fait ainsi apparaître que le cabinet du ministre de l'Education nationale comportait **34 cadres** (à 79 % des hommes), soit 5 de plus qu'en juillet 2000, tandis que le cabinet du ministre délégué à l'enseignement professionnel comportait 11 cadres (à 73 % des hommes), soit 2 de moins qu'en juillet 2000.

Avec 34 cadres, le cabinet de M. Jack Lang était ainsi le plus étoffé de ceux des ministres de plein exercice, devant ceux de Mme Elisabeth Guigou (31), de M. Laurent Fabius (30), M. Jean Glavany et Mme Marie-George Buffet (24), Mme Marylise Lebranchu (22), Mme Catherine Tasca et M. Daniel Vaillant et (21), Mme Dominique Voynet et MM. Alain Richard et Jean-Claude Gayssot (20), M. Hubert Vedrine (16), M. Michel Sapin (12), M. Roger-Gérard Schwartzenberg (11) et M. Jean-Jack Queyranne (7).

C. LE COÛT ET L'ÉVALUATION DU SYSTÈME EDUCATIF

1. La dépense intérieure d'éducation

a) La notion de dépense intérieure d'éducation

La dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations centrales ou locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation en métropole. Elle est évaluée à partir des comptes de l'éducation 2000, les derniers disponibles.

La notion de dépense d'éducation

La notion de dépense d'éducation recouvre :

- les activités d'éducation de type scolaire de tous niveaux (préélémentaire, élémentaire, second degré, supérieur, enseignement artistique, enseignement spécial) effectuées dans les établissements publics ou privés ;
- les dépenses pour les formations de type extra-scolaire (enseignement à distance, formation professionnelle y compris la formation interne aux entreprises et aux administrations, cours du soir,...) ;
- les dépenses pour les activités visant à organiser le système d'enseignement (administration générale, orientation, recherche sur l'éducation, documentation pédagogique et rémunérations des personnels d'éducation en formation) ;
- les dépenses pour les activités visant à favoriser ou accompagner la fréquentation scolaire (cantines et internats, médecine scolaire et transports scolaires) ;
- les dépenses liées à la fréquentation des établissements scolaires (achats de livres et de fournitures scolaires, d'habillement demandées par les institutions).

Les dépenses de l'Etat comprennent la totalité des charges sociales employeur, y compris celles intégrées au budget des charges communes.

La dépense d'éducation, au sens du compte de l'éducation, ne comprend pas la rémunération des élèves ou des stagiaires de la formation continue, sauf pour le personnel d'éducation en formation.

b) L'évolution de la dépense intérieure d'éducation

En l'an 2000, la dépense intérieure d'éducation (DIE) a atteint **644,5 milliards de francs** (98,2 milliards d'euros), ce qui correspond à 7,1 % de la richesse nationale (PIB). Pour l'éducation, la collectivité nationale, tous financeurs confondus, a ainsi réalisé ainsi un effort financier à hauteur de 10 900 francs par habitant, ou 40 000 francs par élève ou étudiant.

Evolution de la dépense intérieure d'éducation sur la période 1975-2000

Dépense d'éducation	1975	1985	1995	1999	2000
Dépense globale d'éducation en milliards de francs courants	100,1	333,7	585,7	653,8	672,9
Dépense Intérieure d'Education :					
- aux prix courants (en milliards de francs)	95,9	319,3	560,2	625,7	644,5
- aux prix 2000 (en milliards de francs)	337,7	441,5	587,5	632,2	644,5
DIE/PIB en %	6,5	6,8	7,3	7,2	7,1
DIE/habitant aux prix 2000 (en francs)	6 400	8 000	10 100	10 700	10 900
Dépense moyenne par élève :					
- aux prix courants (en francs)	6 200	20 400	33 800	38 700	40 000
- aux prix 2000 (en francs)	22 000	28 300	35 400	39 100	40 000

Source : ministère de l'Education nationale.

Sur la période 1974-2000, on a d'ailleurs assisté à une progression significative de la dépense intérieure d'éducation (+ 2,7 % par an en volume), supérieure à celle de la richesse nationale (+ 2,2 % par an).

On peut distinguer cinq périodes dans cette évolution :

- de 1975 à 1985, la part de la DIE dans le PIB croît et passe de 6,5 % en 1975 à 6,8 % en 1982, niveau auquel elle se maintient jusqu'en 1985 ;

- de 1986 à 1989, l'on assiste au retournement de cette tendance. La politique générale de maîtrise des finances publiques et particulièrement la politique de rigueur salariale ont pour conséquence une augmentation de la dépense d'éducation inférieure à celle du PIB. En 1989 la dépense d'éducation retrouve ainsi son niveau de 1979 dans la richesse nationale ;

- entre 1989 et 1994, sous les effets conjugués d'une politique volontariste et de la décélération de la croissance du PIB, la part de la dépense intérieure d'éducation s'élève jusqu'à 7,3 % en 1994 ;

- entre 1994 et 1997, la part de la dépense intérieure d'éducation dans le PIB se stabilise, malgré le ralentissement de la croissance, puis, en 1998, la croissance du PIB est deux fois supérieure à celle de la dépense intérieure d'éducation faisant passer la part de celle-ci dans la richesse nationale à 7,2 % ;

- dans un contexte de progression soutenue du PIB, la dépense intérieure d'éducation réaccélère en 1999 (+ 2,8% en volume), de sorte que sa part dans le PIB reste constante, puis ralentit en l'an 2000 (+1,9 % en volume), ce qui conduit alors à un repli de sa part dans le PIB.

c) L'évolution de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'enseignement

Notons que la progression de la dépense intérieure d'éducation s'explique moins par l'augmentation du nombre d'élèves que par celle du coût de chaque élève.

En effet, la dépense annuelle moyenne par élève ou étudiant augmente sur la période 1975-2000 de 2,4 % par an en francs constants, en raison de la proportion croissante des enseignements du second degré et du supérieur (en moyenne mieux rémunérés que ceux du premier degré), de l'amélioration de l'encadrement dans le premier degré, et de la revalorisation du statut des enseignants.

A **prix constants**, la dépense moyenne par élève a toutefois connu des évolutions extrêmement différenciées selon les niveaux d'enseignement :

- + **91 % pour le premier degré ;**
- + **72 % pour le second degré ;**
- + **27 % seulement pour l'enseignement supérieur.**

En effet, dans le supérieur, la progression de la dépense d'éducation, qui a plus que doublé depuis 1975, a été largement absorbée par l'augmentation des effectifs d'étudiants.

d) L'évolution de la répartition de la dépense intérieure d'éducation par financeur

Sur longue période, on observe que la part de l'Etat dans le financement de la dépense intérieure d'éducation a tendance à se réduire :

Evolution de la structure du financement initial de la dépense d'éducation (en %)

Financeurs	1977	1983	1986	1989	1991	1995⁽²⁾	1999	2000
Etat	69,6	69,0	66,5	64,3	63,3	64,9	64,5	64,5
Collectivités territoriales	14,0	15,0	16,3	18,7	20,2	20,0	20,9	21,0
Dont : communes		13,5	12,3	12,7	12,3	12,3	12,9	13,0
Départements		1,1	2,9	3,7	4,0	4,1	4,2	4,2
Régions		0,4	1,1	2,3	3,9	3,6	3,8	3,8
Autres ⁽¹⁾	16,4	16,0	17,2	17,0	16,5	15,1	14,6	14,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) - Autres financeurs : entreprises, ménages, caisses d'allocations familiales...

(2) - A partir de 1995, la part de l'Etat augmente du fait notamment de transferts plus importants vers les ménages (réductions d'impôts).

Source : ministère de l'Education nationale

e) Les comparaisons internationales en matière de dépenses intérieures d'éducation

La source utilisée ici est l'indicateur de l'OCDE « dépense de l'éducation en pourcentage du PIB » extrait de la dernière édition de « Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE », parue en 2001. Il s'agit là des statistiques les plus récentes actuellement disponibles. Cependant, elles ne portent que sur l'année 1998. Les dépenses recensées par l'OCDE sont par ailleurs celles qui sont consacrées au seul financement des établissements.

En tenant compte des sources de financement publiques et privées, les pays de l'OCDE consacraient ainsi en moyenne 5,7 % de leur PIB aux établissements d'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage variait de 4,6 % (Pays Bas) à 7,2 % (Danemark). **La France (6,2 %) se situait au dessus de la moyenne.** Elle précédait notamment l'Allemagne et l'Espagne (5,5 % et 5,3 %).

Les dépenses en faveur des établissements primaires et secondaires (y compris les dépenses privées et les subventions publiques en faveur des établissements d'enseignement du secteur privé) s'élevaient à 3,7 % du PIB pour l'ensemble des pays de l'OCDE, avec des niveaux s'étageant entre 3,0 % et 4,5% selon les pays. **La France (4,4%) était l'un des pays qui dépensent le plus en faveur des établissements d'enseignement scolaire :** elle était seulement précédée par la Suède (4,5%) mais elle devançait nettement les Etats-Unis (3,7%), l'Allemagne (3,7%), l'Italie (3,5%) et le Japon (3,0%), dont les performances sont pourtant souvent au moins égales aux nôtres.

C'est surtout dans l'enseignement secondaire que le coût moyen par élève était élevé (6.564 dollars par an en parité des pouvoirs d'achat en France en 1997 contre 5.507 dollars pour la moyenne de l'OCDE).

Ce coût élevé est selon le ministère le résultat de plusieurs facteurs. En particulier ::

- le taux d'encadrement dans l'enseignement secondaire se situe en France à 12,8 élèves par enseignant alors que la moyenne des pays de l'OCDE est à 14,6 élèves par enseignant ;

- le salaire des enseignants en fin de carrière serait plus élevé en France dans le second degré que dans la plupart des pays de l'OCDE.

On pourra enfin noter qu'au sein de l'enseignement secondaire, c'était pour le premier cycle (le collège) que l'écart était le plus élevé : en 1997, le coût moyen par élève s'élevait à 6.087 dollars par an en parité des pouvoirs d'achat en France contre 4.175 dollars pour la moyenne de l'OCDE, soit un « surcoût » de 46 %, alors que ce surcoût n'était que de 24 % pour le lycée, et que le coût d'un élève était à l'inverse moins élevé de 6 % à l'école primaire.

Inversement, avec 1,8 % du PIB, la France consacrait proportionnellement moins de ressources que la moyenne (2,0 %) aux établissements d'enseignement supérieur, alors même qu'elle comportait proportionnellement davantage d'étudiants : en parité des pouvoirs d'achat, la France dépensait ainsi en 1997 près de 17 % de moins que la moyenne des pays de l'OCDE par étudiant de l'enseignement supérieur tertiaire.

Ces éléments soulignent s'il en était encore besoin, l'absence de lien mécanique entre les dépenses et les performances.

2. L'évaluation du système éducatif

a) Les comparaisons internationales des acquis des élèves

A la demande de votre commission, le ministère de l'Education nationale a établi une note relative aux comparaisons internationales des acquis des élèves, qui est reproduite dans l'encadré ci-après.

Les comparaisons internationales des acquis des élèves

« Les comparaisons internationales des résultats des élèves sont devenues un sujet de préoccupation majeur des responsables des systèmes éducatifs dans le monde entier. Paradoxalement, peu d'études internationales ont été menées à ce jour dans ce domaine pour fournir des chiffres permettant d'illustrer plus ou moins objectivement les disparités. Au cours de la décennie écoulée, trois études de ce type, d'inégale ampleur, ont été conduites.

La plus importante par sa dimension est l'**étude TIMSS** (*Third International Maths and Science Survey*), organisée par l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*). Elle a porté de 1994 à 1996 sur les connaissances en mathématiques et en sciences des élèves de 45 pays au niveau de la classe de quatrième/cinquième et de 24 pays au niveau de la classe terminale.

On observe très globalement que les Français réussissent honorablement en mathématiques (voir très bien pour les sections scientifiques de terminale), mais sont nettement moins bien placés en sciences, surtout au niveau du collège, en raison pour partie de la différence des contenus des programmes entre les pays.

Des indicateurs globaux issus des données chiffrées de ces études, publiées dans un premier temps par l'IEA, ont été ensuite repris dans la publication de l'OCDE « Regards sur l'Education ».

Deux autres études, dont la France est à l'origine, de portée plus modeste, sont également à signaler.

La première porte sur une **comparaison faite en 1994 des acquis en mathématiques des élèves des niveaux CE2 et 6ème en Ecosse et en France** à partir des protocoles d'évaluation utilisés par chaque pays pour ses évaluations nationales. D'une manière générale l'étude a montré que, en CE2, et surtout en 6ème, les élèves français sont meilleurs que les Ecossais.

La seconde est une **comparaison des acquis en anglais des élèves de 15/16 ans en France, en Espagne et en Suède faite en 1995/96**. Il en ressort que les niveaux des français et des espagnols sont très proches, alors que les suédois sont nettement meilleurs, notamment en expression écrite et en compréhension orale.

Le manque de données dans ce domaine crucial pour la construction européenne et la mobilité a conduit le *Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs*, que pilote le ministère de l'éducation nationale français, à décider de reconduire cette étude en 2002 et à l'élargir aux autres Etats membres qui le souhaiteront.

Devant la demande internationale croissante, l'OCDE a mis en chantier de nouvelles enquêtes. Notamment, l'étude PISA (*Program for International Student Achievement*) de l'OCDE fournira sur la base de cycles de 3 ans, des données sur les compétences en lecture, en mathématiques et en sciences des élèves de 15 ans dans une trentaine de pays, dont la France. Le rapport international du premier cycle sera publié par l'OCDE en décembre 2001.

Il faut cependant souligner que la méthodologie d'évaluation en vigueur est loin d'être totalement fiable en raison notamment des biais linguistiques (induits par la traduction des protocoles d'évaluation) et culturels inhérents à ce type d'étude et à la diversité géographique des pays concernés. Une approche qui prenne davantage en compte ces facteurs, dans le cadre plus restreint de l'Union européenne, serait sans doute à développer.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que la Commission européenne soit amenée, à moyen terme, à lancer des recueils de données nouvelles, notamment dans le domaine des acquis et compétences des élèves en langues vivantes. Il s'agirait de construire les indicateurs nécessaires au suivi de deux contributions : le rapport sur les objectifs concrets futurs des systèmes éducatifs, issu du Sommet de Lisbonne ; le mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Des groupes d'experts nationaux portent leurs réflexions, à partir de septembre 2001, sur les données disponibles et nécessaires et sur les indicateurs qui permettent d'apprécier les acquis des élèves et leurs compétences de base (lire et compter, capacité à apprendre à apprendre, apprentissage des langues et éducation à la citoyenneté).

A plus long terme, des indicateurs portant sur l'utilisation des TICE par les élèves seront sans doute nécessaires dans le cadre communautaire. Une étude sur ce sujet devrait être lancée par l'IEA en 2002, qui pourrait apporter les premières données indispensables ».

Source : ministère de l'Éducation nationale.

b) Le rapport du HCEE sur le dispositif d'évaluation

S'agissant plus généralement de l'évaluation du système éducatif, le **Haut conseil de l'évaluation de l'école** a publié en octobre 2001, sur le rapport de M. Claude Pair, un **avis** dont les principaux extraits sont reproduits dans l'encadré ci-après.

Les forces et les faiblesses de l'évaluation du système éducatif français selon le HCEE

« L'appréciation des forces et des faiblesses de l'évaluation du système éducatif français peut être considérée comme la tâche permanente du Haut Conseil de l'évaluation de l'école. C'est pourquoi, il lui a paru important, dès sa création, d'esquisser un premier tableau général de ces forces et faiblesses, tableau qui se précisera chaque fois qu'il abordera des thèmes nouveaux et qui devrait évoluer en fonction des échos que rencontreront ses recommandations.

Pour étayer son premier avis sur ce sujet d'ensemble, le Haut Conseil a demandé un rapport de synthèse à Claude Pair, rapport public qui peut être consulté sur le site du Haut Conseil : <http://cisad.adc.education.fr/hcee> à la rubrique « publications ».

En France, des pratiques diversifiées d'évaluation de l'école sont aujourd'hui largement développées.

Les deux formes principales d'évaluation que connaît traditionnellement le système éducatif sont la notation des élèves et l'évaluation individuelle des prestations professionnelles des personnels. Leur validité est certainement discutable et elles n'ont jamais fait l'objet, elles-mêmes, d'une véritable évaluation. Le système éducatif français a préféré, plutôt qu'améliorer ces deux formes traditionnelles, les compléter par des travaux et des outils nouveaux...

... Aujourd'hui, le système éducatif français présente, relativement à la plupart des systèmes éducatifs étrangers et par rapport aux autres services publics nationaux, une image favorable quant à la variété et à la qualité des évaluations qui y sont conduites...

... Ceci dit, l'évaluation du système éducatif français se présente sous la forme d'un foisonnement de travaux et de dispositifs variés qui se sont ajoutés les uns aux autres, sans constituer véritablement un ensemble organisé et cohérent qui permette de répondre, à la fois et à tous les niveaux, aux deux objectifs de l'évaluation : rendre compte aux citoyens et aux « usagers » de l'état du système éducatif, et donner aux responsables et aux acteurs les moyens d'une régulation et d'un pilotage.

La question majeure, aujourd'hui, est celle du très faible usage de ces évaluations.

La variété des dispositifs en place et la richesse de leurs résultats contrastent avec la faiblesse de leurs usages.

A part la notation des élèves qui intervient très fortement, en particulier dans la certification et l'orientation et qui mériterait d'être améliorée, les diverses évaluations sont en effet très peu utilisées. Deux exemples de dispositifs dont la nature et les promoteurs sont différents l'illustrent. L'évaluation des personnels, qui mobilise une part importante de la force de travail des corps d'inspection et qui n'est ni assez homogène ni fondée sur les résultats, ne sert guère qu'à la notation « statutaire » de ces personnels et débouche rarement sur des infléchissements de leurs pratiques. Les indicateurs de performance des lycées, régulièrement rendus publics depuis huit ans, n'ont pas encore été utilisés comme point d'appui pour développer un processus de régularisation du fonctionnement de ces établissements...

... Le dispositif d'évaluation lui-même a des points faibles qui constituent autant de marges de progrès à explorer.

Tout d'abord, dans le légitime souci de rendre compte, qui constitue l'un des objectifs de l'évaluation, le ministère de l'éducation nationale a engagé un effort important -et positif- pour apprécier et faire connaître les résultats du système éducatif et de ses composantes.

Le fait que ces travaux restent trop peu utilisés pour la régulation et le pilotage tient, pour une part, à ce qu'ils éclairent sur les résultats, mais pas encore -ou tout au moins pas encore assez- sur les processus qui conduisent à ces résultats, processus dont la connaissance et l'analyse sont indispensables pour réguler et agir. L'exemple de l'évaluation des lycées, déjà évoqué plus haut, illustre bien ce constat.

Au-delà de cette appréciation générale, et sans qu'il soit question ici de prétendre à l'exhaustivité, le Haut Conseil estime que parmi les marges à explorer figurent la question de l'évaluation des pratiques éducatives, pédagogiques ou non, ainsi que celle de l'évaluation des établissements scolaires qui est beaucoup moins abordée en France qu'à l'étranger...

... Il faut multiplier les travaux d'évaluation du système éducatif, accroître le nombre et la diversité des lieux où ils peuvent être réalisés.

Le Haut Conseil ne peut qu'approuver et soutenir la volonté ministérielle clairement affichée de confirmer et renforcer un puissant « pôle d'évaluation » au sein du ministère de l'éducation nationale. La proximité d'un tel pôle avec les lieux où se décide et se réalise à tous les niveaux l'action éducative est certainement un facteur qui doit favoriser le développement des usages effectifs des travaux réalisés et une bonne adéquation de ceux-ci aux questions que le système éducatif doit résoudre.

Encore faut-il que l'on veuille à organiser et exploiter des synergies entre les différentes instances qui, d'une façon ou d'une autre, y contribuent : corps d'inspection, direction de la programmation et du développement, rectorats et organismes tels le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui...

... Mais il semble également au Haut Conseil qu'il serait souhaitable que d'autres « pôles », de toute nature -universitaires, administratifs ou privés- développent des travaux d'évaluation du système éducatif qui viendraient compléter et conforter ceux conduits au sein du ministère ou à sa périphérie. Ce sont la multiplication de tels travaux, leur confrontation et leur mise en perspective qui permettront, de façon relativement assurée, d'une part, un compte rendu du fonctionnement et des résultats du système éducatif aux « usagers » de l'école et à l'opinion, et, d'autre part, une régulation et une amélioration du fonctionnement de ce système.. ».

Source : avis n°3 du HCEE, octobre 2001

c) L'efficacité des préconisations de l'IGAENR

On peut toutefois s'interroger sur les suites qui seront données à cet avis. On peut en effet rappeler que le rapporteur, M. Claude Pair, avait déjà remis en 1998 au ministre de l'Éducation nationale un rapport demeuré sans suites.

Par ailleurs, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) a réalisé en l'an 2000 une enquête sur les suites données à un échantillon des rapports réalisés sur la période 1995-1999, dont les résultats n'invitent guère à l'optimisme.

En effet, sur un échantillon de 28 rapports « généraux » (c'est à dire consacrés à un thème d'étude, à l'analyse d'une fonction ou à l'évaluation d'un établissement) :

- 6 seulement ont été réellement exploités, mais ce sont ceux qui « *rencontraient une volonté [politique] marquée* » ;

- 9 ont été « *partiellement utilisés, à des degrés divers, par l'autorité destinataire* » ;

- 12 ont rejoint « *le fort bataillon des rapports sans suites* ».

Par surcroît, les conditions d'élaboration de ce rapport illustrent de manière emblématique les réticences des directions du ministère devant les préconisations de l'IGAENR, qui a éprouvé les plus grandes difficultés à obtenir de la part des services à obtenir les éléments d'information qu'elle sollicitait.

On notera d'ailleurs que l'IGAENR évoquait, parmi les moyens susceptibles de favoriser la mise en œuvre de ses recommandations, une plus large diffusion de ses rapports, dont seule une très faible partie sont mis en ligne sur le site du ministère.

Cette idée trouve un large écho dans le présent rapport, qui expose des constats et des recommandations sans suites de l'IGAENR.

Encore eut-il fallu que la liste des rapports de l'IGAENR lui ait été intégralement transmise.

On peut d'ailleurs rappeler que les rapports des inspections générales sont sauf exceptions limitativement énumérées, des documents administratifs communicables à tous les citoyens en vertu de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, qui prévoit par surcroît que ces documents doivent être « signalés », c'est à dire que leur existence doit être portée à la connaissance du public.

Pour l'avenir, la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait quoi qu'il en soit remédier à ces difficultés en explicitant en son article 57 le fait que « *tous les documents [que demandent les rapporteurs spéciaux, y compris tout rapport établi par les organismes chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et du respect de l'instruction et du secret médical, devront leur être fournis* ».

S'agissant plus généralement des suites données aux rapports de l'IGAENR, on peut par ailleurs souligner que M. Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale, a indiqué le 8 novembre 2001 lors de l'examen par l'Assemblée nationale du budget de l'enseignement scolaire pour 2002 qu'il « *lisait attentivement* » ces rapports et qu'il « *essayait d'en tirer toutes les conséquences possibles* ». Dès lors, on ne peut douter que l'ensemble des dysfonctionnements relevés par l'IGAENR seront bientôt traités...