

N° 239

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mars 2005

**AVIS**

**PRÉSENTÉ**

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation pour l'avenir de l'école,*

Par M. Gérard LONGUET,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, MM. Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2025, 2085 et T.A. 391**

**Sénat : 221, 234 (2004-2005)**

---

**Éducation nationale.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION : LA RÉUSSITE DE CHAQUE ÉLÈVE NÉCESSITE DES PRINCIPES D'ACTION D'AVANTAGE TOURNÉS VERS L'ÉLÈVE ET SES RÉSULTATS</b> .....	3
A. L'ÉCOLE, UN BIEN COMMUN .....	3
B. LES « MAUVAISES NOTES » DE L'ÉCOLE .....	3
1. <i>Un budget qui a augmenté de plus de 20 % en 10 ans</i> .....	4
2. <i>...des résultats qui évoluent peu depuis le milieu des années 90</i> .....	5
3. <i>Des comparaisons internationales tout juste passables</i> .....	5
C. L'ÉCOLE, L'ÉLÈVE, LES RÉSULTATS .....	7
<b>I. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES ÉLÈVES IMPLIQUE LE DEGAGEMENT DE MOYENS FINANCIERS ET LA MOBILISATION DE MOYENS HUMAINS</b> .....	9
A. LES MOYENS HUMAINS .....	9
1. <i>Le renouvellement des personnels</i> .....	9
2. <i>Les besoins spécifiques liés à certaines orientations du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école</i> .....	10
B. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE .....	13
1. <i>Le coût des « propositions Thélot »</i> .....	13
2. <i>La programmation financière des principales mesures du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école</i> .....	14
C. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE .....	21
1. <i>L'importance des charges de pensions dans la progression du budget de l'éducation nationale</i> .....	21
2. <i>La nécessité d'optimiser la gestion du système éducatif</i> .....	22
<b>II. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME SCOLAIRE PEUT ÊTRE CONFORTÉE PAR LA RÉFORME BUDGÉTAIRE</b> .....	24
A. L'APPRÉCIATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI EN MATIÈRE DE PERFORMANCES DU SYSTÈME SCOLAIRE.....	24
1. <i>Les objectifs généraux</i> .....	25
2. <i>Les objectifs intermédiaires</i> .....	28
B. LES OBJECTIFS DU PRÉSENT PROJET DE LOI ET LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » .....	33
1. <i>Le présent projet de loi fait écho aux objectifs et indicateurs envisagés pour la mission « enseignement scolaire »</i> .....	33
2. <i>Le cas particulier des objectifs placés en fin du rapport annexé</i> .....	34
C. UTILISER LA RÉFORME BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOLF.....	36
1. <i>L'utilité d'une coordination entre le présent projet de loi et la réforme budgétaire</i> .....	36
2. <i>L'enjeu d'une évaluation offrant les moyens d'une régulation et d'un pilotage efficaces</i> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	45

## **INTRODUCTION : LA RÉUSSITE DE CHAQUE ÉLÈVE NÉCESSITE DES PRINCIPES D'ACTION D'AVANTAGE TOURNÉS VERS L'ÉLÈVE ET SES RÉSULTATS**

### ***A. L'ÉCOLE, UN BIEN COMMUN***

Parce que chacun d'entre nous a été, est ou sera un jour élève, parce que la majorité des Français a été, est ou sera des parents d'élèves, parce qu'un grand nombre de nos compatriotes travaille au contact du système scolaire, il existe, pour reprendre la phrase du ministre de l'éducation nationale, « *60 millions d'avis sur l'école* ».

Sans aucun doute, la proximité de tous avec l'école a permis au débat national sur l'éducation d'avoir une ampleur jusque-là inédite : la consultation qui a précédé les travaux de la commission Thélot a donné lieu à 13.000 débats, presque tous constitués de deux réunions ; à ces 26.000 réunions ont participé un million de personnes dans les établissements scolaires et à l'extérieur. Le site internet de la commission Thélot a reçu 400.000 visites, 15.000 internautes y ont déposé 50.000 messages. 1.500 personnes ont écrit à la commission et 300 associations et organisations, de jeunesse, familiales et de parents d'élèves, socio-économiques, culturelles et sociales, se sont exprimées.

A la suite du rapport de la commission Thélot, le gouvernement a présenté le présent projet de loi d'orientation. Si de nombreuses critiques ont pu être émises au regard de la nature non législative de certaines dispositions soumises à la discussion des parlementaires, il est nécessaire de souligner que le Parlement joue cependant pleinement son rôle.

En effet, il convient de rappeler que le budget de l'éducation nationale, qui ne comprend pas l'enseignement supérieur, représente **le plus important budget (civil ou militaire) de l'Etat et mobilise plus d'un million de personnes**. Par ailleurs, l'éducation joue un rôle capital dans le potentiel économique d'un pays, la « matière grise » étant dorénavant un élément stratégique de la compétition internationale. **Aussi les performances du système scolaire doivent être l'objet d'une attention particulière.**

### ***B. LES « MAUVAISES NOTES » DE L'ÉCOLE***

La situation française actuelle n'est cependant pas satisfaisante. Alors que le budget consacré à l'éducation n'a cessé d'augmenter, **les résultats des élèves ont tendance à stagner depuis le milieu des années 90** et ne sont guère satisfaisants, notamment au regard des performances des autres pays.

## 1. Un budget qui a augmenté de plus de 20 % en 10 ans...

Entre 1995 et 2005 le budget de l'enseignement scolaire aurait augmenté de 23,8 % en euros constants, la part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat passant de 17,65 % en 1995 à 19,67 % en 2005.

### Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1996 en euros constants

(en milliards d'euros valeur 2005)

	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005 (3)
Budget de l'enseignement scolaire	45,9	47,12	48,31	50,12	51,05	54,1	55,36	55,81	56,36	56,82
Accroissement en %	2,64	0,41	2,52	3,76	1,84	5,98	2,34	0,80	0,99	0,82
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat	17,65	17,72	18,02	17,85	18,53	19,40	19,78	19,72	19,52	19,67

(1) Y compris le transfert depuis le budget des charges communes des crédits relatifs aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des fonctionnaires, qui explique à hauteur de 2/3 la hausse.

(2) En neutralisant les crédits en provenance du ministère de la jeunesse et des sports afin de conserver le même périmètre.

(3) En réintégrant les crédits correspondant au transfert des prestations sociales aux caisses d'allocations familiales (à hauteur de 216 millions d'euros) afin de conserver le même périmètre.

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

En 2003 la dépense intérieure d'éducation, toutes origines confondues, était de 111,3 milliards d'euros, soit 7,1 % du PIB. Hors formation continue la dépense atteint 6,1 % du PIB, contre 5,5 % en moyenne pour les pays de l'OCDE.

Il convient de souligner que si la France dépense environ 6.600 euros par élève, elle dépense 4.530 euros pour un écolier, mais 8.210 euros par élève du second degré<sup>1</sup>, une somme nettement supérieure aux autres pays de l'OCDE dont la moyenne s'établit à environ 6.200 euros par élève du second degré.

<sup>1</sup> Cette moyenne cache toutefois des disparités importantes : 7.150 euros pour un collégien, 9.750 euros pour un lycéen et 10.130 euros pour un lycéen professionnel.

Malgré l'importance des moyens déployés, les performances scolaires des élèves français peuvent être qualifiées de moyennes et d'insatisfaisantes au regard des nouveaux enjeux économiques.

## **2. ...des résultats qui évoluent peu depuis le milieu des années 90**

S'agissant du premier degré, l'évaluation de la maîtrise du langage et de la langue française en fin d'école primaire a montré que 15 % des élèves sont en difficulté, 3 % étant en grande difficulté<sup>1</sup>.

De même l'évaluation des compétences générales en fin de collège a indiqué que 15 % des élèves n'ont qu'une maîtrise réduite de ces compétences et 2 % sont en grande difficulté<sup>2</sup>.

L'évaluation des compétences en compréhension de l'écrit lors de la journée d'appel de la préparation de la défense (JAPD) en 2003 a fait apparaître que 10 % de l'ensemble des jeunes évalués connaissait des difficultés réelles de compréhension<sup>3</sup>.

En outre depuis le milieu des années 90, on peut noter **une stagnation du taux d'accès au niveau du baccalauréat**, qui s'est stabilisé autour de 69,3 %, ainsi que du taux d'obtention du baccalauréat, qui est de l'ordre de 63 % pour l'ensemble d'une classe d'âge.

Enfin, les jeunes sortant du système scolaire sans qualification, forment un noyau dur que le système ne parvient pas, pour l'instant, à réduire.

## **3. Des comparaisons internationales tout juste passables**

Le rapport de l'OCDE concernant les résultats de l'enquête PISA (programme international de suivi des acquis) 2003 a également mis en évidence les performances moyennes de la France.

Cette étude périodique s'efforce d'évaluer les acquis des jeunes de 15 ans dans plusieurs domaines. Plus de 250.000 élèves de 41 pays ont pris part à la dernière enquête.

La France s'est placée au **16<sup>e</sup> rang pour les mathématiques, au 17<sup>e</sup> rang pour la lecture, au 13<sup>e</sup> rang pour les sciences, au 10<sup>e</sup> rang pour la capacité de résoudre des problèmes.**

---

<sup>1</sup> Cf. note Evaluation du ministère de l'éducation nationale n° 04.10, octobre 2004.

<sup>2</sup> Cf. note Evaluation du ministère de l'éducation nationale n° 04.09, octobre 2004.

<sup>3</sup> Cf. note Evaluation du ministère de l'éducation nationale n° 04.07, mai 2004.

En outre, l'étude PISA 2003 a montré une augmentation du nombre d'élèves en difficulté par rapport à 2000, la proportion passant de 4,2 % en 2000 à 6,3 % en 2003.

Les comparaisons dans le domaine des langues ne sont pas davantage satisfaisantes.

Une étude<sup>1</sup> conduite en 2002 dans sept pays européens selon un protocole d'évaluation utilisé en 1996 par trois pays, dont la France, a mis en évidence un net retard des élèves français dans la maîtrise de l'anglais.

#### Performances moyennes en 2002 par pays

	Compréhension de l'oral		Compétence linguistique		Compréhension de l'écrit		Production écrite	
	Moyenne	E. type	Moyenne	E. type	Moyenne	E. type	Moyenne	E. type
Danemark	64,8	20,1	54	22,1	78,3	26,3	46,2	29,3
Finlande	59,7	24,5	67,6	20,6	80,3	23,1	47,7	29,5
<b>France</b>	<b>30,6</b>	<b>20,4</b>	<b>48,0</b>	<b>21,4</b>	<b>56,8</b>	<b>21,9</b>	<b>14,6</b>	<b>17,8</b>
Pays bas	61,6	21,4	65,0	22,0	77,5	21,5	46,0	25,8
Norvège	73,3	19,6	66,4	20,4	82,0	26,8	56,3	29,7
Espagne	38,3	23,1	58,8	23,3	63,6	21,7	23,4	25,5
Suède	72,2	19,7	64,2	20,4	85,9	22,3	55,4	28,0

Source : note « Evaluation », ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, mars 2004

Par ailleurs, la France ayant participé à l'étude de 1996, il a été possible d'étudier l'évolution **entre 1996 et 2002** et de constater que **les résultats des élèves français s'étaient dégradés**.

---

<sup>1</sup> Etude conduite par le Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs.

### Performances moyennes des élèves français en 1996 et 2002

	Performances moyennes	
	1996 (1)	2002 (2)
Compétences de l'écrit	62	59
Compétences linguistiques	50	50
Compréhension de l'oral	41	34
Production écrite	22	15

(1) Echantillon de 1.394 élèves.

(2) Echantillon de 1.126 élèves.

Note de lecture : les résultats présentés pour 2002 sont différents de ceux qui apparaissent dans le tableau relatif aux performances moyennes car certains *items* du protocole de 1996 n'ont pas été repris dans le protocole de 2002 pour des raisons techniques.

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

### C. L'ÉCOLE, L'ÉLÈVE, LES RÉSULTATS

Ce constat conduit à s'interroger non seulement sur les moyens d'améliorer les résultats des élèves mais également sur **l'efficience de la dépense publique en matière d'éducation**.

Le présent projet de loi d'orientation met l'accent sur une nouvelle phase des politiques éducatives en France, dans la mesure où après avoir mis sur une logique de territoire (création des zones d'éducation prioritaires et des réseaux d'éducation prioritaire), la France s'attache aujourd'hui à mettre en place une prise en charge personnalisée de l'élève, notamment en faveur des élèves connaissant des difficultés ou en situation particulière.

En outre, un effort tout spécial a été réalisé dans la définition des missions de l'école, notamment au niveau de la transmission du savoir comme en témoigne la définition d'un socle commun de connaissances et de compétences que chaque élève devra maîtriser en fin de scolarité obligatoire.

Parallèlement, la réflexion sur l'emploi des moyens bénéficie de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de l'accent mis sur la performance et l'amélioration de la gestion publique.

Enfin, on peut noter une prise de conscience croissante de la nécessité de mieux intégrer l'école à son environnement et d'améliorer sa réactivité au regard des nouvelles exigences de celui-ci.

S'agissant de l'ouverture des établissements sur leur environnement, votre rapporteur pour avis est favorable à ce que la présidence du conseil d'administration des lycées professionnels puisse être confiée, parmi les membres du conseil d'administration, à une personnalité extérieure à l'établissement, sur le modèle des établissements publics d'enseignement agricole. A ce titre, il présentera un amendement tendant à mettre en place une expérimentation en ce sens.

En outre, votre rapporteur pour avis tient à souligner **le rôle particulier des collectivités territoriales** : par leur participation à la construction et à la rénovation des bâtiments **elles sont porteuses d'une certaine vision pédagogique**, par l'offre qu'elles peuvent formuler, notamment en matière sportive et artistique, elles peuvent être des partenaires contribuant efficacement à la formation des jeunes; enfin par leur rôle qu'elles jouent en matière d'orientation, notamment les régions, elles sont des interlocuteurs essentiels du système éducatif.



Le présent projet de loi d'orientation sur l'avenir de l'école intéresse à double titre votre commission des finances.

D'une part, les mesures qui ont été présentées par le ministre de l'éducation nationale nécessitent, pour être mises en œuvre, **des moyens financiers que les prochaines lois de finances devront intégrer**.

A ce titre, il convient de ne pas relativiser systématiquement le coût de certaines mesures lorsque celles-ci correspondent « seulement » à environ 1 % du budget actuel ou moins, sachant que 1 % du budget de l'éducation nationale représente environ 566 millions d'euros, ce qui en valeur absolue n'est pas négligeable. Ainsi à titre de comparaison, on peut rappeler que 566 millions correspondent à 5 % du budget de la santé et de la solidarité.

D'autre part, le présent projet de loi d'orientation constitue **le premier texte d'orientation examiné après la pleine entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. La bonne articulation de ces deux textes est de nature à favoriser la mise en œuvre du présent projet de loi, dans la mesure où elle permettrait d'évaluer régulièrement lors de la discussion budgétaire le résultat des actions conduites.

## I. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES ÉLÈVES IMPLIQUE LE DÉGAGEMENT DE MOYENS FINANCIERS ET LA MOBILISATION DE MOYENS HUMAINS

Lors de la première lecture du présent projet de loi, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, une série d'amendements introduisant des éléments de programmation financière s'agissant de certaines mesures.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette clarification budgétaire qui est sans précédent dans les lois d'orientation concernant l'école.

Cependant, compte tenu de la présence de ces éléments de programmation financière, **il estime que le titre du présent projet de loi devrait tirer les conséquences de ces modifications et être intitulé « loi d'orientation et de programme ».**

### A. LES MOYENS HUMAINS

La mise en oeuvre du présent projet de loi nécessite des moyens humains spécifiques, auxquels il est nécessaire d'ajouter les remplacements des personnels amenés à prendre leur retraite.

#### 1. Le renouvellement des personnels

Entre 2007 et 2011, plus de 140.000 enseignants vont partir à la retraite.

#### Projection du nombre de radiations des cadres enseignants compte tenu de la pyramide des âges au 1<sup>er</sup> janvier 2002

	<i>Effectif de référence au 01.01.2002</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	350.804	14 530	14 760	14 100	13 200	11 590	11 490	11 080	11 010
% évolution			1,58	-4,47	-6,38	-12,20	-0,86	-3,57	-0,63
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	429.084	14 350	14 610	17 750	18 890	17 480	17 660	16 050	14 560
% évolution			1,81	21,49	6,42%	-7,46	1,03	-9,12	-9,28
<b>Total</b>	819.888	28.880	29.370	31.850	32.090	29.070	29.150	27.130	25.570

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

Dans le premier degré, le ministère évalue le besoin de recrutement de la période 2006-2010 à environ 64.000 professeurs des écoles, soit un recrutement annuel de 13.000 personnes environ.

Dans le second degré, le besoin de recrutement est évalué à 85.000 enseignants sur la période 2006-2010, soit un recrutement annuel de 17.000 personnes environ.

Le rapport annexé au présent projet de loi précise que « *le volume sera ajusté chaque année au fur et à mesure de la mise en œuvre de la loi* ». **Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de la prise en compte des évolutions démographiques scolaires. Il présentera un amendement en ce sens.**

## **2. Les besoins spécifiques liés à certaines orientations du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école**

### *a) La présence d'un(e) infirmier(e) dans chaque établissement secondaire*

Actuellement 6.280 emplois d'infirmiers sont répartis entre les différents établissements publics locaux d'enseignement.

Il existe 7.800 collèges et lycées publics, ce qui implique, afin d'atteindre l'objectif, de **recruter 1.520 emplois supplémentaires**.

Il est ainsi programmé de recruter 304 infirmiers par an pendant 5 ans.

### *b) Le renforcement de l'enseignement des langues vivantes étrangères*

Le renforcement de l'enseignement des langues étrangères s'appuie sur deux mesures importantes.

D'une part, **l'apprentissage d'une deuxième langue au début de la classe de cinquième** requiert d'assurer **65.052 heures supplémentaires hebdomadaires** sur la base de 2 heures de cours hebdomadaires aux 32.526 divisions de classe de cinquième. Ceci représente **3.614 emplois d'enseignants à temps plein**.

D'autre part, le **dédoublé des classes de langue** en terminale dans un premier temps, puis en classe de première et de seconde nécessite le recrutement de 2.180 emplois d'enseignants à temps plein par niveau, soit un total de **6.540 emplois d'enseignants à temps plein** pour le second cycle de l'enseignement secondaire.

Au total **le recrutement de 10.000 emplois à temps plein (ETP) sur 5 ans est programmé, à raison de 2.000 ETP par an.**

*c) La mise en place des heures de soutien*

Une attention particulière est portée aux élèves en difficulté comme en témoigne la mise en place d'un dispositif de soutien personnalisé. Il est prévu de former des groupes de 8 élèves qui bénéficieront chacun de trois heures hebdomadaires de soutien.

En primaire, 18 % des élèves sont repérés en difficulté, ce qui représente, selon le ministère, sur un total de 3,9 millions d'élèves inscrits à l'école élémentaire, 702.000 élèves.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de ce que le ministère puisse connaître le nombre d'écoliers bien que la grève des directeurs d'écoles dure depuis plusieurs années.**

702.000 élèves peuvent former 87.750 groupes de 8, ce qui correspond à **263.250 heures de soutien hebdomadaires dans l'enseignement primaire, soit 14.625 emplois équivalents temps plein.** Afin d'assurer ces heures, les enseignants exerçant en RASED (Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté) pourront être davantage mobilisés.

**Au collège, 20 % des élèves sont jugés en difficulté lors des évaluations, ce qui représente 640.000 collégiens pouvant être répartis entre 80.000 groupes de 8. Le nombre d'heures de soutien s'élève à 240.000 heures hebdomadaires de soutien, soit environ 13.333 emplois équivalents temps plein.**

*d) Les assistants d'éducation*

Le présent projet de loi prévoit le renforcement de la présence d'adultes dans les établissements avec la création de 6.500 emplois d'assistants d'éducation supplémentaires sur cinq ans.

**Dans son dernier rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2005, votre rapporteur pour avis avait souligné l'évolution qualitative et quantitative de grande ampleur que connaissent les personnels de surveillance et d'encadrement.**

On pouvait ainsi noter, d'une part, la généralisation des emplois d'assistants d'éducation, notamment par transformation des emplois MI-SE, et, d'autre part, un repli du nombre total d'adultes disponibles dans les établissements, notamment en raison de la baisse du nombre d'aides éducateurs au fur et à mesure de l'expiration de leurs contrats.

#### Evolution consolidée des moyens de surveillance des élèves

Rentrée	Postes de MI/SE (en ETP)	Emplois jeunes (1)	Emplois budgétaires d'Assistants d'éducation	Emplois budgétaires de Conseillers principaux d'éducation (en ETP) hors stagiaires	Total
2000	40.787	62.324	0	10.631	113.742
2001	40.787	60.430	0	10.855	112.072
2002	40.787	55.770	0	11.184	107.741
2003	35.187	31.000	20.000	11.184	97.371
2004	22.787	15.698*	33.000	11.224	82.709
2005	13.787	9.876*	42.800	11.247	77.710

(1) Source DESCO (prévisions pour 2004 et 2005). Au 31 décembre de chaque année et y compris les aides éducateurs des établissements d'enseignement privé sous contrat dont la fraction de rémunération prise en charge par le MENERS est inscrite sur le chapitre 43-02 du titre IV.

Note de lecture : Les données retracées dans ce tableau ne sont pas homogènes, puisque les emplois jeunes correspondent à des effectifs réels (prévisionnels pour la rentrée 2004 et 2005), cependant que les MI/SE, les assistants d'éducation et les CPE correspondent à des emplois budgétaires, qui peuvent être fractionnés. En outre, ce tableau agrège des personnels dont les statuts, les obligations de service et les rémunérations sont différentes.

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

## **B. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE**

### **1. Le coût des « propositions Thélot »**

Selon le ministère, la mise en oeuvre de l'ensemble des propositions de la commission Thélot aurait nécessité environ 8 milliards d'euros. Sur les 27 propositions de la commission Thélot, le ministère en a retenu 17.

Plusieurs mesures, non retenues dans le présent projet de loi d'orientation, avaient un coût particulièrement important.

Il s'agissait, d'abord, de la **mise en place d'un statut du lycéen professionnel** dont la formation par alternance aurait justifié une rémunération. Le chiffrage de cette mesure sur la base de trois ou quatre tranches de rémunération représentait **un coût compris entre 3.846 millions d'euros à 3.998 millions d'euros**.

La **rénovation de la formation des enseignants** telle qu'elle était proposée par la commission, à savoir une formation professionnelle initiale de deux ans en alternance, correspondait à un coût d'environ **788 millions d'euros**.

La **nouvelle organisation des établissements du premier degré**, consistant à accorder davantage de décharges de service pour les directeurs d'école d'une part, et d'affecter 30.000 enseignants supplémentaires d'autre part, impliquait un coût de **714 millions d'euros**.

La **redéfinition des obligations de service des enseignants du second degré**, correspondant pour les enseignants volontaires à un allongement de leur service de 5 à 8 heures hebdomadaires. Ceci représentait **un coût de 521 millions d'euros** (sur la base d'une rémunération majorées de ces heures de 30 % et dans l'hypothèse d'une application à 25 % du nombre d'enseignants concernés).

La **réorganisation des fonctions de direction dans les établissements du second degré** (distinction de trois types de direction) représentait un coût s'échelonnant de 157 à 230 millions d'euros.

Ces « quelques mesures » représentaient à elles seules 6,2 milliards d'euros.

## **2. La programmation financière des principales mesures du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école**

Introduite nos collègues députés, la programmation financière n'est pas exhaustive. Elle permet, néanmoins, **une approche budgétaire qui est sans précédent dans les lois d'orientation relatives à l'éducation.**

**Votre rapporteur pour avis tient, en effet, à rappeler que la réforme budgétaire prévue par la LOLF ne prendra toute sa mesure que si les principes de transparence budgétaire qu'elle prévoit ne sont plus cantonnés aux seules lois de finances.** On peut ainsi remarquer que l'enseignement privé sous contrat a été pris en compte dans les différentes évaluations.

Cela étant, on peut souligner que la mise en oeuvre du présent projet de loi aura un impact financier pour les autres ministères qui prennent en charge des dépenses d'éducation, notamment le ministère de l'agriculture.

A cet égard,  **votre rapporteur pour avis souligne que la mission « Enseignement scolaire » comprend l'enseignement agricole et, qu'à ce titre, il est désormais nécessaire d'avoir une approche plus globale.** Dans cette perspective, il proposera une série d'amendements tendant à compléter la programmation financière sur ce point

En outre, il convient de souligner que certaines évaluations sont particulièrement incertaines lorsque l'application des mesures est tributaire de la volonté des acteurs locaux ou des personnels libres de se déterminer, comme cela est par exemple le cas de l'indemnisation prévue au titre du crédit d'heures de formation pour les enseignants.

### *a) La mise en oeuvre des heures de soutien*

Dans l'enseignement primaire, afin de pouvoir assurer 263.250 heures de soutien, environ 321 millions d'euros de crédits sur la base du coût moyen de l'heure des professeurs des écoles spécialisés sont nécessaires.

Au collège, le nombre d'heures de soutien prévu s'élève à 240.000 heures et représente un coût estimé de 396 millions d'euros.

**Programmation financière de la mesure de soutien aux élèves en difficulté**

(en millions d'euros)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
Ecole élémentaire	107	107	107	<b>321</b>
Collège	132	132	132	<b>396</b>
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>239</b>	<b>239</b>	<b>717</b>

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

**Mise en œuvre dans l'enseignement agricole**

(en millions d'euros)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
Crédits	1,32	1,32	1,32	<b>3,96</b>

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

*b) La mise en oeuvre des mesures relatives aux bourses*

Le présent projet de loi développe la politique de bourses au mérite dans le but de favoriser l'égalité des chances.

Il est prévu de tripler le nombre de bourses au mérite du second degré ainsi que de revaloriser leur montant qui atteindra 1.000 euros.

En outre, les bacheliers boursiers ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien » pourront bénéficier d'une bourse au mérite dans l'enseignement supérieur. Les crédits afférents à ces bourses au mérite relèveront de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ».

**Développement des bourses au mérite**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans le second degré	16.700	16.700	16.700	-	
Crédits (en millions d'euros) (1)	17	17	17	-	<b>51</b>
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans l'enseignement supérieur	1.200	1.200	1.200	1.200	
Crédits (en millions d'euros) (2)	6	6	6	6	<b>24</b>
<b>Total des crédits</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>75</b>

(1) mission « enseignement scolaire »

(2) mission « recherche et enseignement supérieur »

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

**Développement des bourses au mérite dans l'enseignement agricole**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans le second degré	1.500	1.500	1.500	-	4.500
Crédits (en millions d'euros)	1,5	1,5	1,5	-	4,5
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans l'enseignement supérieur	80	80	80	80	
Crédits (en millions d'euros)	0,4	0,4	0,4	0,4	
<b>Total des crédits</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>7,1</b>

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

*c) L'augmentation du nombre d'infirmiers dans les écoles*

**7.800 collèges et lycées publics** existant en France, il est nécessaire de **créer 1.520 emplois** afin que chaque établissement public du second degré puisse avoir un(e) infirmier(e).

La programmation financière inclut l'incidence de ces mesures sur le forfait externat pour les établissements privé sous contrat.

**Augmentation du nombre d'infirmiers dans l'enseignement secondaire**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Emplois	304	304	304	304	304	<b>1.520</b>
Crédits	10	10	10	10	10	<b>50</b>

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

**Augmentation du nombre d'infirmiers dans l'enseignement agricole**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Emplois	12	12	12	12	12	<b>60</b>
Crédits	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3

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

*d) L'augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration*

Actuellement, 600 unités pédagogiques d'intégration sont actives. Le présent projet de loi d'orientation prévoit d'en créer 1.000 supplémentaires en 5 ans. **Ces créations avaient déjà été annoncées par M. Luc Ferry, alors ministre de l'éducation nationale, le 21 janvier 2003** dans le cadre de la présentation de mesures nouvelles en faveur de l'intégration des élèves handicapés.

Les efforts précédant ayant concerné l'enseignement du premier degré avec la création des classes d'intégration scolaire (CLIS), ils sont davantage portés, aujourd'hui, sur le second degré afin de favoriser la continuité des parcours scolaires.

**Augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Emplois	200	200	200	200	200	<b>1.000</b>
Crédits	12	12	12	12	12	<b>60</b>

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

**Augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration des handicapés dans l'enseignement agricole**

	2006	2007	2008
Nombre d'infirmiers	10	10	10
Crédits (en millions d'euros)	0,6	0,6	0,6

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

*e) La mise en œuvre du crédit d'heures de formation*

La mise en place d'un crédit d'heures de formation de l'ordre de vingt heures annuelles fait écho au droit individuel de formation (DIF) mis en place dans le secteur privé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Le présent projet de loi prévoit une indemnisation lorsque l'enseignant utilise ce crédit d'heures en dehors de ses obligations de service.

L'évaluation financière a été réalisée sur la base de 50 % des enseignants demandant à bénéficier de cette formation et selon les modalités donnant droit à une indemnisation.

**Indemnisation au titre du crédit d'heure de formation utilisé pour un projet personnel en dehors des obligations de service d'enseignement**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Crédits	16,8	16,8	16,8	16,8	<b>84</b>

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

**Mise en oeuvre dans l'enseignement agricole du crédit d'heures de formation utilisé pour un projet personnel en dehors des obligations de service d'enseignement**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Crédits	0,3	0,3	0,3	0,3	0,12

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

*f) L'augmentation du nombre de classes relais*

Institués par la circulaire n° 98-120 du 12 juin 1998 (classes-relais) et la convention cadre du 2 octobre 2002 (ateliers-relais), les dispositifs relais participent à la lutte contre l'échec scolaire et à la prévention de la marginalisation sociale.

15 élèves sont, en moyenne, accueillis par classe pour une durée moyenne de 4 mois. Les études montrent que les élèves retournent de plus en plus fréquemment en collège après leur séjour dans le dispositif. L'augmentation de leur nombre semble ainsi être un moyen approprié à la prise en charge de certains élèves.

**Augmentation du nombre de classes relais**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Emplois	200	200	200	200	200	<b>1.000</b>
Crédits	13	13	13	13	13	<b>65</b>

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

*g) Le renforcement de l'enseignement des langues vivantes étrangères*

Afin de pouvoir commencer l'apprentissage d'une deuxième langue étrangère dès la cinquième d'une part, et de pouvoir dédoubler les classes de langue en tant que besoin en terminale dans un premier temps, puis dans les classes de seconde et de première, d'autre part, il est nécessaire de dégager des moyens financiers.

**Le chiffrage financier de ce plan n'ayant pas été présenté lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale, votre rapporteur pour avis présentera un amendement en ce sens.**

**Programmation financière du renforcement de l'enseignement des langues étrangères dans l'enseignement scolaire du second degré**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
<i>Emplois d'enseignants</i>	<i>500</i>	<i>1000</i>	<i>2.000</i>	<i>2.000</i>	<i>2.000</i>	<i>7.500</i>
Crédits	16.050.000	32.100.000	64.200.000	64.200.000	64.200.000	240.750.000
<i>Assistants de langue</i>	<i>1.500</i>	<i>1.000</i>	-	-	-	<i>2.500</i>
Crédits	21.924.000	14.616.000	-	-	-	36.540.000
Total crédits public	37.974.000	46.716.000	64.200.000	64.200.000	64.200.000	277.290.000
(1) Total crédits enseignement privé	7.594.800	9.343.200	12.840.000	12.840.000	12.840.000	55.548.000
<b>Total public + privé</b>	<b>45.568.800</b>	<b>56.059.200</b>	<b>77.040.000</b>	<b>77.040.000</b>	<b>77.040.000</b>	<b>332.748.000</b>

(1) par application du principe de parité

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

**Programmation financière du renforcement de l'enseignement des langues étrangères dans l'enseignement agricole**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Nombre (ETP)	50	50	50	50	50
Crédits (en millions d'euros)	1,14	1,40	1,93	1,93	1,93

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,*

*h) L'évaluation du remplacement de courte durée*

Actuellement **8 millions d'heures environ d'enseignement ne sont pas assurées dans le cadre d'absences dites de courte durée**, soit inférieures à trois semaines. Environ 400.000 heures sont remplacées volontairement par des enseignants payés en heures supplémentaires.

Le présent projet de loi propose d'améliorer le remplacement de courte durée en donnant valeur législative à la prérogative du chef d'établissement de pouvoir organiser ce remplacement en interne, c'est-à-dire en proposant aux professeurs d'effectuer des heures supplémentaires.

Selon les indications fournies par le ministère, les heures supplémentaires seraient payées 35,40 euros pour un professeur certifié de classe normale et 50,64 euros pour un professeur agrégé de classe normale.

Votre rapporteur pour avis souligne que, si la mise en œuvre de cette mesure est difficile à estimer puisqu'elle est tributaire de l'action des chefs d'établissements, **elle est susceptible d'avoir un impact financier important. Le prochain projet de loi de finances devra le prendre en compte.**

**Evaluation du coût de l'amélioration du remplacement de courte durée**

*(en euros)*

	<b>30 % heures assurées</b> (2,4 millions d'heures)	<b>50 % heures assurées</b> (4 millions d'heures)	<b>80 % heures assurées</b> ( 6,4 millions d'heures)
Coût de 85 % d'heures « certifiées » (1)	72.216.000	120.360.000	192.576.000
Coût de 15 % d'heures « agrégées »	18.230.400	30.384.000	48.614.400
<b>Total</b>	<b>90.446.400</b>	<b>150.744.000</b>	<b>241.190.400</b>

(1) votre rapporteur pour avis prend en compte le fait que les certifiés représentent 95 % des professeurs du collège et 70 % des professeurs de lycée, tout en notant que les obligations de service des agrégés étant moindre, ils sont susceptibles d'accepter plus facilement des heures supplémentaires.

### C. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

#### 1. L'importance des charges de pensions dans la progression du budget de l'éducation nationale

Ces deux dernières années, les dépenses de l'Etat ont progressé de manière à garantir la stabilité de la dépense publique en volume. Cet objectif a été réaffirmé en 2005 pour la troisième année consécutive.

Si on constate que le budget de l'éducation nationale progresse en moyenne plus rapidement que celui de l'Etat, votre rapporteur pour avis souligne que cette évolution est particulièrement contrainte : les dépenses de personnels sont majoritaires, et parmi elles, les charges de pension connaissent une accélération certaine en raison de l'évolution de la pyramide des âges.

Ainsi, la progression des crédits demandés en 2005 pour la section budgétaire s'expliquait, pour l'essentiel, par l'augmentation de la participation du ministère aux charges de pension de **l'ensemble de ses agents**, y compris ceux de l'enseignement supérieur, **qui s'élève à 13,398 milliards d'euros** dans la loi de finances pour 2005.

**L'augmentation des charges des pensions contribuerait ainsi à hauteur de 2,09 % à la progression du budget de l'enseignement scolaire en 2005**, contre 1,25 % en 2004 ; 1,21 % en 2003 et 1,58 % en 2002. En d'autres termes, **hors charges de pension, le budget de l'enseignement scolaire ne progresserait que de 0,5 % en 2005**, contre 1,6 % en 2004, 0,9 % en 2003 et 2,3 % en 2002.

#### Evolution du montant des pensions de l'éducation nationale (1)

(en milliards d'euros)

Année	1990	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant total	5,27	7,56	8,11	9,19	9,82	10,49	11,18	11,89	12,77	13,91	14,79

(1) Ensemble des dépenses de pension relatives aux retraités de l'éducation nationale, y compris la fraction de ces dépenses prise en charge, pour des raisons de technique budgétaire, par le budget des charges communes.

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

#### Prévision de l'évolution des pensions de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Montant total	15,80	16,88	17,99	19,10	20,18

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

## 2. La nécessité d'optimiser la gestion du système éducatif

Si la mise en œuvre de la loi d'orientation ne pourra se faire sans moyens nouveaux, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité d'étudier les possibilités de rationaliser la gestion du système éducatif.

A ce titre, lors de son audition à l'Assemblée nationale, M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale a déclaré que : *« Cette liste [des coûts], non exhaustive, [permettait] d'estimer à quelque 2 milliards d'euros les dépenses nouvelles nécessitées par la mise en œuvre complète de la loi, [qu'il faudrait] donc optimiser et rationaliser la gestion, ce qui [était] difficile mais possible, car l'ajout de moyens nouveaux [n'était] pas déterminant à lui seul. »*

En outre, le rapport annexé au présent projet de loi mentionne : *« L'importance des moyens consacrés par l'Etat et les collectivités territoriales à l'éducation des jeunes oblige tous les responsables du système éducatif, aussi bien vis-à-vis des contribuables que des familles et des élèves, à conduire un effort de gestion rigoureuse et à rendre plus efficaces les modalités d'organisation de notre système d'enseignement. Chacun, à l'intérieur du service public de l'éducation, doit y contribuer.*

*« La stratégie ministérielle de réforme et la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 doivent conduire l'éducation nationale à une nouvelle répartition des rôles dans sa gestion de l'enseignement scolaire et à une utilisation optimale des crédits et des emplois que lui attribue la Nation ».*

Les efforts de rationalisation pourraient notamment se concentrer sur :

- **une meilleure gestion des professeurs surnuméraires**, c'est-à-dire des professeurs qui n'ont pas d'élèves. En 2003-2004, selon les indications fournies par le ministère, **le nombre de ces professeurs s'établirait à 2.509**, dans 6 disciplines en particulier : philosophie, allemand, physique et électricité appliquée, génie électrique, électronique et automatique, électronique, lettres anglais.

Compte tenu de la baisse des élèves dans l'enseignement secondaire et suppressions de postes liées à ces évolutions démographiques, on peut s'attendre à ce que ce nombre soit plus élevé cette année. Par ailleurs, **votre rapporteur pour avis note la difficulté du ministère à réduire ce nombre**, puisque depuis l'annonce de M. Luc Ferry, alors ministre de l'éducation nationale, devant votre commission des finances le 29 octobre 2003 de réduire sensiblement ce nombre, aucune évolution n'a pu être notée, comme l'a confirmé l'audition des responsables de programme de la mission *« Enseignement scolaire »* le 9 février 2005

Votre rapporteur pour avis note en particulier que le présent projet de loi est susceptible d'apporter une solution aux professeurs surnuméraires en langue, notamment en allemand, puisqu'il prévoit d'augmenter de 20 % la proportion d'élèves germanistes et de renforcer l'enseignement des langues au collège et aux lycées.

**- une meilleure coordination de l'offre d'options dans un même bassin de formations**, afin d'éviter les dispersions et les classes avec très peu d'élèves : ce n'est ni motivant pour les professeurs, ni satisfaisant pour les élèves, ni favorable à l'optimisation de la dépense publique.

## **II. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME SCOLAIRE PEUT ÊTRE CONFORTÉE PAR LA RÉFORME BUDGÉTAIRE**

Le présent projet de loi se caractérise par la définition d'un certain nombre d'objectifs qui souligne la priorité mise sur l'amélioration de l'efficacité du système éducatif.

Ce projet de loi n'est pas le premier texte législatif à définir des objectifs au système scolaire puisque, par exemple, celui d'aboutir à 80 % d'une classe d'âge atteignant le niveau du bac a été fixé par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. **Cependant le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école se différencie par le nombre d'objectifs qu'il propose et la nature chiffrée de nombre d'entre eux.**

Parallèlement à ce travail de réflexion sur le système scolaire, la mise en oeuvre de la LOLF a conduit à la définition des objectifs et des indicateurs de performance figurant dans les PAP joints aux projets de loi de finances et les RAP joints aux projets de loi de règlement. Ceci s'est traduit, pour la mission « *Enseignement scolaire* », par la présentation d'une maquette comportant 31 objectifs et 101 indicateurs associés à six programmes.

**La comparaison entre les objectifs du présent projet de loi et ceux de l'actuelle maquette de la mission « enseignement scolaire » montre une certaine concordance.** Celle-ci pourrait être améliorée, compte tenu des effets positifs qu'elle peut avoir non seulement pour le suivi de la mise en oeuvre du projet de loi mais également, de manière plus globale, pour le pilotage du système scolaire.

### ***A. L'APPRÉCIATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI EN MATIÈRE DE PERFORMANCES DU SYSTÈME SCOLAIRE***

Si un essai de hiérarchisation des objectifs en matière de performance peut être fait, il est possible de distinguer :

- un « méta-objectif », à savoir la réussite de tous les élèves. Il s'agit de la finalité du système éducatif ;
- des objectifs généraux fixés à l'horizon de la loi d'orientation;

- des objectifs intermédiaires, qui sont notamment exposés en fin du rapport annexé au présent projet de loi et dont les cibles doivent être atteintes d'ici 2010.

## 1. Les objectifs généraux

a) *100 % des jeunes sortant de formation avec un diplôme ou une qualification reconnue*

La première question qui se pose concerne l'évaluation du nombre de jeunes sans qualification. Deux types de mesure existent :

- le nombre de jeunes ayant interrompu leurs études après la 3<sup>ème</sup> ou après avoir entamé un cursus en CAP, BEP ou 2<sup>nde</sup> générale et technologique, soit environ 50 à 60.000 jeunes aujourd'hui ;

- le nombre de jeunes sortants sans diplôme ou avec seulement le brevet, soit 150 à 160.000 jeunes, ce qui représente environ 20 % d'une génération.

Compte tenu du profil de ces jeunes caractérisé dans la majorité des cas par des difficultés scolaires précoces, une appartenance à des milieux défavorisés et souvent d'origine étrangère, **les leviers d'action du ministère sont les suivants :**

- la prévention des difficultés ;
- l'individualisation de la prise en charge des élèves connaissant des difficultés ;
- une orientation adaptée.

A plusieurs égards le présent projet de loi présente des actions permettant de favoriser l'atteinte de cet objectif.

Cependant, compte tenu de la persistance de ce noyau dur d'élèves sortant du système sans qualification depuis les années 80, **votre rapporteur pour avis estime nécessaire de fixer un objectif intermédiaire, à savoir par exemple de diminuer de 20 % le nombre de jeunes sortant sans qualification du système scolaire d'ici 2010.**

*b) 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.*

Depuis le milieu des années 90, le taux d'accès d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat s'est stabilisé aux alentours de 69,3 %.

**Taux d'accès au niveau IV de formation en % (toutes formations comprises)**

	1980-81	1990-91	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
Bac général	22,1	33,4	34,2	33,9	33,9	34,1
Bac technologique	11,9	17,6	21,7	21,1	21,1	20,8
Bac professionnel	0,0	5,0	14,0	14,2	14,2	14,4
Ensemble	34,0	56,0	69,9	69,2	69,3	69,3
<b>Dont MEN</b>	<b>33,0</b>	<b>54,0</b>	<b>63,4</b>	<b>62,8</b>	<b>62,9</b>	<b>63,1</b>
Dont agriculture	1,0	1,4	2,8	2,7	2,7	2,6
Dont apprentissage	0,0	0,6	3,7	3,8	3,7	3,7

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Passer d'un taux d'accès au niveau du bac de 70 % à 80 %, implique, en prenant comme base une génération de 750.000 jeunes, d'amener 75.000 jeunes supplémentaires à ce niveau.

**Cet objectif est ambitieux** dans la mesure où une augmentation significative du nombre de bacheliers dépend désormais de la capacité du système à mieux traiter de la difficulté scolaire.

*c) 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur*

Actuellement le taux d'accès d'une génération à un diplôme du supérieur est de 38 %, ce qui signifie **qu'atteindre un objectif de 50 % implique une augmentation de 30 % du taux d'accès à un diplôme de l'enseignement supérieur.**

Les variables essentielles de ce taux sont :

- le taux d'accès au baccalauréat et le type de baccalauréat ;

- le taux de poursuite des bacheliers dans l'enseignement supérieur.

La quasi-totalité des bacheliers généraux poursuit des études supérieures l'année suivant l'obtention du baccalauréat. Ils ne sont plus que 78,5 % pour les bacheliers technologiques et 21,1 % pour les bacheliers professionnels ;

- le taux de réussite dans le supérieur. En particulier, on peut noter que l'amélioration des taux de réussite en STS aurait un impact important sur le taux d'accès des bacheliers technologiques à un diplôme de l'enseignement supérieur puisque la majorité de ceux qui continuent dans le supérieur s'y retrouve.

On peut également souligner que **les taux de réussite sont très différents selon le baccalauréat obtenu** : à partir d'un panel de bacheliers de 1989 inscrits dans l'enseignement supérieur, une étude de la direction de la prospective du ministère de l'éducation a montré que 11 % des bacheliers généraux étaient sortis sans diplôme, ce pourcentage passant à 30 % pour les bacheliers technologiques et à 61 % pour les bacheliers professionnels.

Au total, l'augmentation du nombre de bacheliers généraux semble être la plus à même à contribuer à l'atteinte de l'objectif de 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur.

**En ce qui concerne la poursuite d'études supérieures par les bacheliers et l'obtention d'un diplôme, votre rapporteur pour avis souligne l'importance de la qualité de l'orientation, qui détermine dans bien des cas la réussite de la première année d'études supérieures des étudiants, notamment dans le premier cycle universitaire.**

## **2. Les objectifs intermédiaires**

10 cibles à atteindre d'ici 2010 ont été identifiées en fin de rapport annexé au présent projet de loi.

**Votre rapporteur pour avis souligne en particulier l'influence de l'Union européenne sur la définition des objectifs et des priorités ainsi dégagées.** Il convient en effet de rappeler que lors du Conseil européen de Barcelone en mars 2002, le Conseil « Education », conjointement à la Commission, a proposé un programme de travail concernant la mise en œuvre des trois « objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation », à savoir « *Ouvrir l'éducation et la formation sur le monde* » ; « *Faciliter l'accès de tous à l'éducation et à la formation* » et « *Accroître la qualité des systèmes d'éducation et de formation* ».

### *a) Donner la priorité aux objectifs de performance*

Sur les 10 objectifs placés en fin de rapport, 8 peuvent être qualifiés d'objectifs de performance et 2 d'objectifs de moyens :

L'augmentation de 20 % du nombre de sections (soit la création de 656 sections supplémentaires) ou d'enseignant réalisant une formation dépendra des moyens financiers dégagés pour atteindre ces objectifs quantitatifs, et non d'une amélioration d'efficacité du système.

Cette association sur un même plan d'objectifs de performance et d'objectifs de moyens n'est pas cohérente et votre rapporteur pour avis estime que le législateur **ne devrait se placer que sur le plan de la performance dans le cadre de ces dix objectifs**. Ces deux objectifs de moyens pourraient être replacés dans le corps du texte du rapport annexé.

Mais la liste des objectifs intermédiaires pourrait être complétée plus particulièrement par l'objectif de **réduction du nombre de jeunes sortants du système éducatif sans qualification**. C'est assurément le pari le plus difficile du présent projet de loi d'orientation.

A cet égard, le présent projet de loi d'orientation fixe de garantir que 100 % des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une qualification reconnue. **Votre rapporteur pour avis souhaiterait que les étapes d'atteinte progressive de cet objectif soient précisées**.

Attaché à la qualité des procédures d'orientation et dans le but d'un pilotage efficace des entrées dans l'enseignement supérieur, **votre rapporteur pour avis suggère qu'un objectif relatif à la diminution du taux d'échec en première année du premier cycle universitaire** (IUT et formations ingénieurs inclus) puisse être fixé. En effet, les taux d'échec constatés résultent essentiellement d'une mauvaise orientation. Ainsi en 2003-2004, 28,5 % des étudiants entrés en première année du premier cycle universitaire ont redoublé et 24,3 % sont sortis du système universitaire.

*b) Les différents objectifs*

- (1) L'augmentation de 20 % la proportion de bacheliers issus de CSP défavorisées

A la session 2003 du baccalauréat, 53.500 élèves issus de famille appartenant aux catégories socioprofessionnelles défavorisées ont obtenu un baccalauréat général soit 15 % des enfants d'origine défavorisée. A paramètres constants une augmentation de 20 % correspondrait à une hausse du nombre de bacheliers généraux issus de ces catégories de 10.700.

**Votre rapporteur pour avis est particulièrement favorable à cet objectif qui vise à améliorer le fonctionnement de « l'ascenseur social »**, et souligne que l'enjeu de la démocratisation de l'enseignement se situe aujourd'hui au niveau de l'accès l'enseignement supérieur et plus particulièrement de l'accès aux filières sélectives.

A cet égard la politique de bourses au mérite présentée dans le présent projet de loi est de nature à favoriser l'atteinte de cet objectif, et peut contribuer à remplir l'objectif relatif à l'augmentation de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur.

- (2) L'augmentation de 15 % la proportion d'étudiants suivant une filière de formation supérieure scientifique des études scientifiques, hors formation santé.

La proportion d'étudiants suivant une formation supérieure scientifique, hors formation santé représentait en 2003, 22 % du total des effectifs de formations supérieures : une augmentation de cette proportion de 15 % à paramètres constants représente une hausse de 74.200 étudiants.

Cette évolution s'inscrit dans le contexte européen. Le conseil des ministres européens de l'éducation qui s'est tenu en mai 2003 a précisément identifié l'accroissement du nombre des diplômés en mathématiques, sciences et technologie comme l'un des éléments de référence pour améliorer les systèmes d'éducation et de formation.

**Votre rapporteur pour avis s'interroge toutefois sur la capacité du système à atteindre cet objectif en raison de l'attrait des formations santé, récemment renouvelé par l'augmentation du *numerus clausus* au concours de médecine et la réforme des études para-médicales.**

En effet l'annonce faite par le ministre de la santé de porter à 7.000 le *numerus clausus* d'ici 2007 a entraîné une hausse sensible des inscriptions en première année de médecine. Les effectifs ont augmenté de 14 % entre la rentrée 2003 et la rentrée 2004, le *numerus clausus* passant de 5.550 en 2004 à 6.200 en 2005.

- (3) L'augmentation de 20 % de la proportion de jeunes filles dans les séries scientifiques générales et technologiques

Cet objectif correspond, dans le cadre du suivi du conseil européen de Lisbonne, à un objectif européen, selon lequel le déséquilibre hommes-femmes parmi les diplômés dans les domaines des mathématiques, sciences et technologie doit être réduit de moitié

La proportion de jeunes filles dans les séries scientifiques générales et technologiques était en 2003 de 37,2 % : une augmentation de cette proportion de 20 % d'ici 2010 représente à paramètres constants **30.000 jeunes filles supplémentaires**, ce qui est une évolution quantitative très importante.

**Votre rapporteur pour avis souligne que cet objectif ne pourra pas être atteint sans une forte politique volontariste.** Il s'agit notamment de revoir les procédés d'orientation des jeunes filles en prenant davantage en compte la mixité et en proscrivant certains stéréotypes culturels. L'amélioration de l'attractivité et de la lisibilité des formations supérieures scientifiques est également importante.

- (4) L'augmentation de 20 % du nombre d'élèves atteignant dans leur première langue étrangère le niveau B1 du cadre commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe

Le Conseil européen de Barcelone en mars 2002 a demandé à ce qu'un indicateur de compétences linguistiques soit mis en place.

Le cadre européen de référence pour les langues étrangères défini par le Conseil de l'Europe a été repris par le présent projet de loi pour être adapté à l'ensemble de notre système : **l'objectif est d'assurer à chaque élève à la fin de la scolarité obligatoire la capacité de niveau B1 en langue étrangère.**

Le présent projet de loi comporte un ensemble de mesures qui devraient selon votre rapporteur pour avis permettre l'atteinte de cet objectif.

Toutefois afin d'évaluer correctement l'amélioration du niveau de langues des élèves, **il est nécessaire d'étudier l'évolution de la proportion des élèves atteignant le niveau B1, et non l'évolution de leur nombre dont les variations peuvent être la conséquence de mouvements démographiques. Votre rapporteur pour avis présentera un amendement en ce sens**

- (5) L'augmentation de 20 % de la proportion d'élèves apprenant l'allemand

Entre 1994 et 2004, les effectifs des élèves germanistes ont chuté de 230 % en dix ans dans le second degré, la proportion de collégiens et de lycéens apprenant l'allemand étant aujourd'hui de 16 %.

Actuellement un peu plus de un million d'élèves apprennent l'allemand, soit 13,6 % des élèves de CE2 à la terminale. Une augmentation de 20 % conduirait à porter cette proportion à 16,32 %.

Cet objectif résulte d'une forte volonté politique en ce domaine qui a été exprimée lors du dernier conseil des ministres franco-allemand de Berlin le 26 octobre 2004 et dans le protocole de Sarrebrück passé entre les académies françaises et les Länder allemands.

Cet objectif paraît **réaliste** dans la mesure où d'une part l'apprentissage d'une langue vivante se généralise progressivement dans l'enseignement primaire et d'autre part, l'apprentissage d'une deuxième langue vivante est introduit en 5<sup>e</sup> par le présent projet de loi.

- (6) L'augmentation de 20 % du nombre de sections européennes au collège et au lycée augmentera de 20 %

A la rentrée 2003, 3.280 sections européennes, scolarisant 144.000 élèves existaient dans les collèges et lycées. Une augmentation de 20 % du nombre de sections européennes correspondrait à une création de 656 sections.

La réalisation de cet objectif dépendra des moyens dégagés à cet effet, notamment en matière de formation des enseignants.

- (7) L'augmentation de 10 % de la proportion d'élèves de lycée étudiant une langue ancienne

En 2003, la proportion de lycéens étudiant les langues anciennes est de 4,8 %. Une augmentation de 10 % conduira à porter cette proportion à 5,3 %, c'est-à-dire à revenir à la proportion enregistrée en 2000. A paramètres constants, cette hausse représenterait 7.300 élèves supplémentaires.

- (8) 80 % d'élèves titulaires d'un brevet attestant des compétences en technologies de l'information et de la communication à chaque niveau (école collège et lycée) »

Cet objectif correspond à un élément du socle commun de compétences et de connaissances défini par l'article 6 du présent projet de loi et à un objectif européen. **Votre rapporteur pour avis partage l'avis selon lequel la maîtrise des technologies de l'information et de la communication est aujourd'hui indispensable.**

Cela étant, il convient de noter que l'atteinte de cet objectif passe notamment par une augmentation des moyens afin d'améliorer l'équipement des différentes structures scolaires et de former les enseignants.

Le brevet informatique et internet (B2i) sera intégré au diplôme national du brevet ainsi qu'au baccalauréat.

- (9) L'augmentation de 50 % du nombre d'apprentis dans les formations en apprentissage dans les lycées

En 2002-2003 le nombre d'apprentis en établissements publics locaux d'enseignement était de 19.471, soit 5,3 % de l'ensemble. Une augmentation de 50 % de ce nombre d'ici 2010 conduirait à accueillir dans les EPLE environ 10.000 apprentis supplémentaires.

Si cet objectif prend en compte la mesure de la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005 d'augmenter d'ici 2009 de 50 % le nombre d'apprentis, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur le risque que l'augmentation du nombre d'apprentis dans les lycées se fasse au détriment des centres de formation des apprentis.** Par ailleurs, on peut se demander si cet objectif n'entre pas quelque peu en contradiction avec la volonté de favoriser les jeunes à poursuivre des études supérieures.

- (10) L'augmentation de 20 % du nombre d'enseignants suivant une formation au cours de leur carrière

Actuellement 30 % des enseignants du premier degré se forment au moins trois jours au cours d'une année scolaire, ce pourcentage étant de 45 % pour les enseignants du second degré.

Cet objectif correspond à un enjeu important et à ce titre la mise en place d'un crédit d'heures de formation peut être positive, sous la réserve que les enseignants utilisent cette possibilité. La réalisation de cet objectif dépendra essentiellement des moyens dégagés.

## ***B. LES OBJECTIFS DU PRÉSENT PROJET DE LOI ET LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »***

### **1. Le présent projet de loi fait écho aux objectifs et indicateurs envisagés pour la mission « enseignement scolaire »**

**Votre rapporteur pour avis se félicite des nombreux points de concordance que l'on peut observer entre le présent projet de loi et l'actuelle maquette de la mission « Enseignement scolaire »,** comme a pu le souligner le rapport de notre collègue Jean Arthuis<sup>1</sup> relatif aux indicateurs prévus par la réforme budgétaire.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 220 (2004-2005), « LOLF : Culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».*

Ainsi **l'objectif de maîtrise d'un socle commun de connaissances et compétences** par chaque élève présenté à l'article 6 du présent projet de loi fait écho aux premiers objectifs des programmes relatifs à l'enseignement : « *conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* » (objectif n° 1 du programme 1 « Enseignement scolaire public du premier degré »), « *conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants* » (objectif n° 1 du programme 2 « Enseignement scolaire public du second degré »).

Les indicateurs rattachés aux objectifs de l'avant-PAP ci-dessus énoncés font, par ailleurs, une large place aux indicateurs de niveau scolaire.

En outre les objectifs intermédiaires placés en fin du rapport annexé du présent projet de loi rappelle à plusieurs reprises certains indicateurs envisagés pour la mission « enseignement scolaire ». (*cf. infra*).

**Cela étant, la lisibilité du présent projet de loi quant à la hiérarchisation des objectifs aurait pu être meilleure.** Le présent projet de loi utilise le mot « objectif » pour désigner l'ensemble des objectifs qu'il propose, ce qui a pour conséquence de masquer quelque peu la différence de nature, de hiérarchie et d'horizon qu'il peut y avoir entre eux.

En revanche, la structuration des avants-projets annuels de performance sur la base d'objectifs auxquels sont assortis des indicateurs, permet de mieux identifier les finalités de l'action publique en matière d'éducation et les actions qui permettent de concourir à ces fins.

## **2. Le cas particulier des objectifs placés en fin du rapport annexé**

**On peut remarquer que sept des dix objectifs énoncés dans la seconde partie du rapport annexé correspondent ou s'approchent des indicateurs définis dans l'avant-projet annuel de performance.**

Il convient de rappeler que tous les indicateurs de l'avant-projet annuel de performance ne sont pas satisfaisants du point de vue des exigences de la réforme budgétaire, comme a pu le souligner votre rapporteur pour avis lors de son dernier rapport budgétaire. Il s'agit notamment dans le tableau suivant de l'indicateur relatif à la proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale et de l'indicateur relatif au pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins trois jours de formation dans l'année. L'évolution de ces deux indicateurs est en effet tributaire des moyens dégagés et non d'une meilleure efficacité du système.

**Comparaisons entre l'avant-PAP « Enseignement scolaire » et les dispositions de la seconde partie du rapport annexé au présent projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école**

<p align="center"><b>Projet de loi d'orientation</b> <b>Rapport annexé : II. Objectifs</b></p>	<p align="center"><b>Avant projet annuel de performance</b></p>
<p>« La proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux catégories socioprofessionnelles défavorisées augmentera de 20 % »</p>	<p>Indicateur n° 1 (c), objectif 1, programme 2 : taux d'accès au baccalauréat par PCS</p>
<p>« La proportion d'étudiants suivant une formation supérieure scientifique hors formation santé augmentera de 15 % »</p>	<p>Indicateur n° 9, objectif 1, programme 2 : proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques</p>
<p>« La proportion de jeunes filles dans les séries scientifiques générales et technologiques augmentera de 20 % »</p>	<p>Indicateur n° 10, objectif 1, programme 2 : proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques</p>
<p>« Le nombre d'élèves atteignant dans leur première langue étrangère le niveau B1 du cadre commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe augmentera de 20 % »</p>	<p>Indicateur n° 11, objectif 1, programme 2 : proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence en fin de collège.</p>
<p>« La proportion d'élèves apprenant l'allemand augmentera de 20 % »</p>	
<p>« Le nombre de sections européennes au collège et au lycée augmentera de 20 % »</p>	<p>Indicateur n° 1, objectif 6, programme 2 : proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale.</p>
<p>« La proportion d'élèves de lycée étudiant une langue ancienne augmentera de 10 % »</p>	
<p>« Le pourcentage d'élèves titulaires d'un brevet attestant des compétences en technologies de l'information et de la communication sera de 80 % à chaque niveau (école collège et lycée) »</p>	
<p>« Le nombre d'apprentis dans les formations en apprentissage dans les lycées augmentera de 50 % »</p>	<p>Indicateur n° 1, objectif 3, programme 2 : taux d'obtention d'une certification à l'issue d'une formation par apprentissage.</p>
<p>« Le nombre d'enseignants suivant une formation au cours de leur carrière augmentera 20 % »</p>	<p>Indicateur n° 1, objectif n° 7, programme 2 : Pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins trois jours de formation dans l'année.</p>

*Sources : Avant-PAP « Enseignement scolaire » annexé au projet de loi de finances pour 2005 ; projet de loi d'orientation pour l'école déposé à l'Assemblée nationale*

### **C. UTILISER LA RÉFORME BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOLF**

#### **1. L'utilité d'une coordination entre le présent projet de loi et la réforme budgétaire**

L'enjeu de l'articulation entre le nouveau formatage des lois de finances (initiales et de règlement), notamment les projets et rapports annuels de performance, et la loi d'orientation est double :

- d'une part, **une articulation réussie faciliterait l'évaluation de la mise en oeuvre de la loi d'orientation**, puisque lors de l'examen des projets et rapports annuels de performance en cours de discussion budgétaire (loi de finances initiale, loi de règlement), le Parlement pourrait vérifier l'atteinte des objectifs, si ces derniers se retrouvent à la fois dans la loi de finances et dans les lois d'orientation ou de programmation ;

- d'autre part, **la volonté d'articuler les deux textes permettrait d'associer davantage la représentation nationale à la démarche de performance**, en inscrivant également les objectifs de performance de la loi de finances dans les orientations des lois de programme, de programmation ou d'orientation soumises au Parlement.

Dans cette perspective, **votre rapporteur pour avis souhaite tout d'abord que les cibles fixées en fin du rapport annexé soient appliquées, lorsque c'est possible, aux indicateurs correspondants dans l'avant – projet annuel de performance.**

En outre, on peut remarquer que l'avant projet annuel de performance ne permet pas dans sa présentation actuelle de rendre compte de la mise en oeuvre de tous les objectifs présentés dans le présent projet de loi d'orientation.

Comme l'a remarqué M. Patrick Gérard, directeur de l'enseignement scolaire, lors de son audition devant votre commission le 9 février 2005, d'autres priorités sont apparues lors de l'élaboration du présent projet de loi d'orientation. **De ce fait un certain nombre d'objectifs chiffrés placés en fin de rapport ne trouve pas leur pendant dans l'avant-PAP, et à ce titre une meilleure coordination pourrait être réalisée.**

## **2. L'enjeu d'une évaluation offrant les moyens d'une régulation et d'un pilotage efficaces**

Comme le souligne le rapport annexé au présent projet de loi : « *le pilotage de ce système suppose un dispositif d'évaluation qui permette, à chaque échelon, d'apprécier la pertinence des objectifs retenus, l'adéquation des moyens mis en œuvre et la qualité des résultats obtenus* ».

**A ce titre, la qualité des dispositifs d'évaluation ainsi que leur exploitation sont des enjeux décisifs, que ce soit au regard de l'évolution du système éducatif ou de la réussite de la réforme budgétaire.**

S'agissant de la qualité des dispositifs d'évaluation, **votre rapporteur pour avis regrette en particulier la difficulté qu'il y a de pouvoir aborder sereinement la question de l'évaluation des enseignants.** Or, les résultats d'un système éducatifs sont largement liés aux compétences de ces personnels enseignants et aux conditions dans lesquelles ils exercent. L'attention que l'on porte régulièrement à la qualité de leur formation initiale et les débats qui en découlent accréditent cette idée.

Si les procédures d'évaluation des enseignants peuvent faire l'objet de nombreuses critiques, votre rapporteur pour avis ne souhaite aborder dans le cadre du présent rapport pour avis que le champ de l'évaluation des enseignants.

En effet, on peut constater que le présent projet de loi met l'accent d'une part, sur la liberté pédagogique des enseignants (article 25 du présent projet de loi) et d'autre part, sur les résultats que doivent atteindre les élèves ainsi que sur la capacité du système à traiter les difficultés scolaire. Dans cette perspective, **votre rapporteur pour avis suggère que le travail des corps d'inspection soit davantage orienté vers les résultats des élèves et leur évolution.** Il présentera un amendement en ce sens.

Concernant l'utilisation des évaluations, votre rapporteur pour avis souligne que le nouveau formatage des lois de finances est de nature à améliorer l'exploitation des évaluations. En effet, **les rapports annuels de performances et les projets annuels de performance offrent la possibilité de donner une plus grande lisibilité aux évaluations et de permettre une meilleure utilisation de celles-ci, répondant en cela à une critique récurrente relative à la sous-utilisation des évaluations en matière d'éducation.**

Dans son avis de 2002 relatif aux forces et aux faiblesses de l'évaluation du système éducatif français sur, le Haut conseil de l'évaluation de l'école notait que *« l'évaluation du système éducatif français se [présentait] 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 ».*

Il mettait surtout l'accent sur *« la variété des dispositifs d'évaluation en usages »* et soulignait que *« la question majeure, aujourd'hui, est celle du très faible usage de ces évaluations. »*

L'examen des rapports annuels de performance ainsi que des projets annuels de performance lors des lois de finances peuvent permettre une meilleure diffusion et utilisation des ces évaluations.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 10 mars 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, à l'examen du projet de loi n° 221 (2004-2005) d'orientation pour l'avenir de l'école adopté par l'Assemblée nationale.

**M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que la commission des finances s'était saisie pour avis du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école en raison des objectifs prévus par ce texte, qui faisaient écho aux objectifs et indicateurs envisagés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et figurant, à ce titre, au sein de la mission « enseignement scolaire ».

Il a également souligné que l'intervention de la commission était indispensable, compte tenu des engagements financiers et des moyens humains que requérait la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions figurant au sein du projet de loi d'orientation.

**M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que si le caractère législatif de plusieurs dispositions du projet de loi avait pu être contesté, il était normal que le Parlement se prononçât sur le premier budget de l'Etat et sur ce qui était, selon lui, une des plus importantes missions de la Nation.

Il a précisé, ensuite, que le projet de loi tendait à recadrer les objectifs et les missions de l'enseignement scolaire, ainsi qu'à définir un socle commun de compétences et de connaissances. Il a fait état d'un enrichissement des connaissances traditionnelles enseignées aux élèves par des connaissances plus pointues en langues étrangères et dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications.

Il a insisté sur l'aide personnalisée aux élèves qui était proposée par le présent projet de loi, en relevant que cette mesure correspondait à une évolution par rapport à l'aspect « territorial » ou « de zonage » de certaines politiques éducatives jusqu'ici engagées.

Il a également indiqué que le présent projet de loi comportait des dispositions relatives à la formation des maîtres et s'est félicité de la création d'un Haut conseil de l'éducation, susceptible de porter un regard objectif sur le système éducatif français.

Après avoir rappelé la hausse régulière du budget de l'éducation nationale, dont la part dans le budget de l'Etat était passée de 17,65 % à 19,67 % depuis 1995, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a fait état du caractère insatisfaisant des performances du système scolaire français. Il a ainsi observé que, depuis le milieu des années 90, le taux d'accès au baccalauréat d'une classe d'âge s'était stabilisé autour de 70 % et que le nombre de jeunes jugés en difficultés ne diminuait pas. Il a ajouté que les comparaisons internationales, telles que l'étude PISA (programme international de suivi des acquis) réalisée dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), accréditaient l'idée selon laquelle il était nécessaire de s'interroger sur les performances du système scolaire français.

Il a ensuite évoqué l'ampleur de la consultation nationale qui avait été réalisée dans le cadre des travaux de la commission dite « Thélot », jugeant très positive l'appropriation de ce débat par l'ensemble des Français.

**M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que le coût de la mise en œuvre des préconisations du « rapport Thélot » se serait élevé à plus de 8 milliards d'euros au total, alors que les dépenses prévues par le présent projet de loi représentaient, selon le ministre, une somme de 2 milliards d'euros.

Il a expliqué que le coût élevé des propositions du « rapport Thélot » aurait essentiellement résulté de la création d'un statut de lycéen professionnel, de la mise en place de la formation en alternance des enseignants sur deux ans, de l'allongement de la durée de présence des enseignants dans les établissements et de la réforme des fonctions de direction dans l'enseignement primaire et secondaire.

Il a, ensuite, détaillé l'impact financier des principales mesures du projet de loi, telles que le renforcement de l'enseignement des langues étrangères, la mise en place des heures de soutien, l'augmentation du nombre d'infirmiers comme celui des classes relais et des unités pédagogiques d'intégration des élèves handicapés, le développement des bourses au mérite et la mise en place d'un crédit d'heures de formation pour les enseignants. Il a observé que l'amélioration du remplacement de courte durée pourrait avoir un coût élevé, qui pouvait varier sensiblement selon les hypothèses retenues quant au nombre d'heures supplémentaires qui seraient effectuées dans ce cadre. Au total, il a estimé que le coût annuel de ces mesures pouvait être compris entre 500 et 600 millions d'euros.

Par ailleurs, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a relevé que l'évolution du budget de l'éducation nationale avait un caractère contraint, compte tenu de l'importance des charges de pension, dont la variation annuelle avait ainsi expliqué plus de 80 % de la hausse du budget de l'éducation nationale dans la loi de finances pour 2005. Compte tenu de l'absence actuelle

de marges de manœuvre budgétaire, il a souligné la nécessité d'optimiser la gestion du système, afin de réduire, notamment, le nombre des professeurs surnuméraires et de rationaliser l'offre d'options dans les bassins de formation.

**M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé les objectifs proposés par le projet de loi en matière de performance, en distinguant des objectifs généraux et des objectifs intermédiaires.

Il a précisé que l'objectif visant à atteindre 100 % de jeunes sortant de formation avec un diplôme ou une qualification reconnue était un objectif très ambitieux et qu'il était, peut-être, nécessaire de fixer des étapes intermédiaires. S'agissant de l'objectif visant à porter 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, il a observé que cela impliquait, à paramètres constants, une augmentation de 75.000 bacheliers. S'agissant de l'objectif tendant à permettre à 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur, il a indiqué que cet objectif pouvait dépendre du choix de la filière dans l'enseignement secondaire, et a fait état, à ce sujet, des différences de taux de réussite entre les bacheliers généraux, technologiques et professionnels.

Il a ensuite passé en revue les objectifs intermédiaires placés à la fin du rapport annexé au présent projet de loi, en précisant que les objectifs visant à augmenter le pourcentage d'élèves germanistes ou suivant des cours de langues anciennes, tout comme l'objectif relatif à la maîtrise des nouvelles technologies par les élèves, étaient raisonnables. Il a également souscrit à l'objectif d'augmenter la proportion de bacheliers issus de catégories socio-professionnelles défavorisées grâce au développement des bourses au mérite prévu par le présent projet de loi. Il a, toutefois, émis quelques réserves quant aux objectifs relatifs à l'amélioration des effectifs des filières scientifiques hors formation santé, en constatant, notamment, la désaffection dont faisaient actuellement l'objet ces séries et l'attrait que pouvaient avoir les formations « santé » depuis l'augmentation du « numerus clausus ». Il a, enfin, remarqué que l'objectif concernant l'augmentation du nombre d'apprentis dans les lycées pouvait éventuellement être en contradiction avec l'objectif visant à conduire davantage de jeunes vers l'enseignement supérieur.

**M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a enfin abordé la question de l'évaluation dans l'enseignement, en constatant qu'elle restait difficile, que ce soit pour les élèves ou pour les enseignants. Il s'est, notamment, interrogé sur la manière d'évaluer les élèves lors de leur année de terminale. S'agissant des enseignants, il a relevé que le présent projet de loi affirmait la liberté pédagogique en même temps qu'il créait un conseil pédagogique au sein des établissements. Il a affirmé que l'éducation nationale ne pouvait pas faire l'économie d'une réflexion sur la responsabilité de l'enseignant par rapport à ses élèves et du chef d'établissement par rapport à son établissement.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur pour avis pour la qualité de sa présentation.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Jacques Baudot** a souhaité savoir quelle était la formation des chefs d'établissement et si le recrutement de ces personnels était tourné vers la recherche de gestionnaires.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a souligné que le présent projet de loi ne traitait pas de ces questions spécifiques, mais au demeurant essentielles.

Il a observé que la formation des chefs d'établissement s'effectuait essentiellement « sur le terrain » et qu'il était nécessaire de distinguer les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire, qui occupaient ces fonctions à plein temps, des directeurs d'école, qui assuraient des heures d'enseignement en sus de leur charge administrative, lorsque l'école primaire concernée ne dépassait pas une certaine taille. Ainsi, il a estimé qu'il était certainement plus aisé de professionnaliser la fonction de chef d'établissement que celle de directeur d'école. Il a également remarqué que les chefs d'établissement étaient majoritairement d'anciens professeurs, dont les motivations pour accéder aux postes de principal ou de proviseur pouvaient varier.

S'agissant des fonctions de direction dans les établissements, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il souhaitait déposer un amendement tendant à mettre en place une expérimentation dans les lycées d'enseignement professionnel, afin que la présidence de leurs conseils d'administration puisse, à l'instar des lycées d'enseignement agricole, être exercée par une personnalité extérieure, distincte du chef de l'établissement. Tout en précisant la particularité des établissements d'enseignement agricole, notamment du fait des ressources procurées par l'apprentissage, il a souligné que ce dédoublement fonctionnel donnait de bons résultats dans l'enseignement agricole.

En réponse à **M. Marc Massion** qui souhaitait savoir comment prendre en compte les résultats des élèves dans l'évaluation des enseignants sans négliger certaines différences structurelles entre les établissements, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, a souligné qu'il s'agissait d'étudier l'évolution des progrès des élèves, les résultats bruts tels qu'ils étaient, par exemple, fournis par les palmarès de réussite au baccalauréat n'étant pas des données pleinement satisfaisantes pour apprécier le travail des enseignants.

Après avoir relevé les contraintes qui pesaient sur le budget de l'éducation nationale, **Mme Nicole Bricq** s'est inquiétée des modalités de financement des dispositions prévues par le présent projet de loi.

Après avoir souligné l'importance des arbitrages budgétaires en matière d'éducation, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé la nécessité de bien identifier les fonctions de direction au sein des établissements et de les rendre effectives. Il a, par ailleurs, estimé que ces fonctions devaient être occupées par des personnels ayant de l'expérience, notamment en ce qui concerne les directions d'école, trop souvent confiées, par défaut, à des jeunes enseignants. Il a souhaité que la question relative aux fonctions de direction puisse devenir, à l'avenir, un sujet prioritaire dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité du système scolaire.

Il a, également, abordé la question de l'optimisation de la gestion du système éducatif français, en souhaitant que le nombre de professeurs surnuméraires puisse être réduit et en soulignant que la scolarisation des enfants âgés de 2 ans conduisait à employer des maîtres dont la place devait davantage se situer devant des classes de niveau supérieur. Il a enfin rappelé que l'éducation devait être un domaine prioritaire d'action.

**M. Henri de Raincourt** a souhaité qu'un bilan puisse être dressé quant au nombre d'enseignants ne se trouvant pas devant des élèves et a évoqué les travaux menés par la Cour des comptes en matière de recensement des effectifs.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des amendements présentés par **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**.

La commission a tout d'abord adopté un amendement tendant à préciser l'intitulé du projet de loi en le dénommant « projet de loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ».

A l'article 8 (rapport annexé), la commission a adopté 13 amendements portant sur le rapport annexé.

Elle a adopté un amendement visant à préciser que le volume du recrutement des enseignants prenait en compte les évolutions démographiques scolaires, un amendement tendant à compléter la programmation du renforcement de l'enseignement des langues étrangères dans l'enseignement secondaire en précisant le coût du recrutement programmé.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel.

Elle a adopté deux amendements visant à « déplacer » deux objectifs de la seconde partie du rapport annexé vers la première partie de ce rapport.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un objectif dans la liste de la seconde partie du rapport annexé, relatif à la diminution de la proportion d'élèves sortant sans qualification du système éducatif.

Après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a adopté un amendement relatif à l'augmentation du taux des étudiants réussissant leur première année d'études en premier cycle universitaire.

Après l'intervention de **Mme Nicole Bricq**, la commission a adopté 6 amendements ayant pour objet de programmer le coût de la mise en oeuvre dans l'enseignement agricole, des heures de soutien personnalisé, du développement des bourses de mérite, de l'augmentation du nombre d'infirmiers, de l'augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration, du crédit d'heures de formation, et du renforcement de l'enseignement des langues étrangères.

Elle a également adopté un amendement portant article additionnel après l'article 21, tendant à ce que les conseils d'administration des lycées d'enseignement agricole puissent, à titre expérimental, être présidés par une des personnalités extérieures membres de ces conseils, sur le modèle des lycées d'enseignement agricole.

Enfin, après l'intervention de **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis**, la commission a adopté à l'article 25 un amendement visant à préciser les missions des corps d'inspection dans leur travail d'évaluation des personnels enseignants.

**A l'issue de cet examen, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Dans l'intitulé du projet de loi, après les mots :

d'orientation

insérer les mots

et de programme

### ARTICLE 8

Compléter le quatre-vingt-seizième alinéa du rapport annexé par les mots suivants :

et des évolutions démographiques scolaires.

ARTICLE 8

I. Compléter le tableau constituant le deux cent-septième alinéa du rapport annexé, par une ligne ainsi rédigée :

Crédits (en millions d'euros)	45,569	56,059	77,040	77,040	77,040
-------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------

II. Dans la deuxième ligne de la première colonne du tableau constituant le deux cent septième alinéa du rapport annexé, après les mots :

En nombre,

insérer les mots :

(équivalent temps plein)

III. En conséquence, dans le deux cent-sixième alinéa du rapport annexé supprimer les mots :

(équivalent temps plein)

ARTICLE 8

Au début du deux cent-trente neuvième alinéa du rapport annexé, remplacer les mots :

Le nombre

par les mots :

La proportion

ARTICLE 8

Après le deux cent quarantième alinéa du rapport annexé, insérer un alinéa ainsi rédigé :

... -° La proportion d'élèves sortant sans qualification du système éducatif diminuera de 20 % ;

## ARTICLE 8

I. Supprimer le deux cent quarante et unième alinéa du rapport annexé.

II. En conséquence, après la deuxième phrase du deux centième alinéa du rapport annexé, insérer une phrase ainsi rédigée :

Dans cette perspective, le nombre de sections européennes au collège et au lycée augmentera de 20 %.

## ARTICLE 8

Après le deux cent quarante-quatrième alinéa du rapport annexé, insérer un alinéa ainsi rédigé :

... -°La proportion d'étudiants réussissant leur première année d'études en premier cycle universitaire augmentera d'au moins 20 % ;

## ARTICLE 8

I. Supprimer le deux cent quarante cinquième alinéa du rapport annexé.

II. En conséquence, compléter le cent dix septième alinéa du rapport annexé, par une phrase ainsi rédigée :

Dans cette perspective, le nombre d'enseignants suivant une formation en cours de carrière augmentera de 20 %.

## ARTICLE 8

Après le trente-sixième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

### **Mise en oeuvre dans l'enseignement agricole**

	2006	2007	2008
Crédits (en millions d'euros)	1,32	1,32	1,32

## ARTICLE 8

Après le quarante-huitième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

### **Développement des bourses au mérite dans l'enseignement agricole**

	2006	2007	2008	2009
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans le second degré	+ 1.500	+ 1.500	+ 1.500	-
Crédits (en millions d'euros)	1,5	1,5	1,5	-
Augmentation du nombre de bénéficiaires dans l'enseignement supérieur	+ 80	+ 80	+ 80	+ 80
Crédits (en millions d'euros)	0,4	0,4	0,4	0,4

## ARTICLE 8

Après le soixante-sixième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

### **Augmentation du nombre d'infirmiers dans l'enseignement agricole**

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'infirmiers	+ 12	+ 12	+ 12	+ 12	+ 12
Crédits (en millions d'euros)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

## ARTICLE 8

Après le soixante-quatorzième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

### **Augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration des handicapés**

	2006	2007	2008
Nombre d'unités pédagogiques d'intégration	+ 10	+ 10	+ 10
Crédits (en millions d'euros)	0,6	0,6	0,6

### ARTICLE 8

Après le cent vingt-quatrième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

**Mise en oeuvre dans l'enseignement agricole du crédit d'heures de formation utilisé pour un projet personnel en dehors des obligations de service d'enseignement**

	2006	2007	2008	2009
Crédits (en millions d'euros)	0,3	0,3	0,3	0,3

### ARTICLE 8

Après le deux cent-septième alinéa du rapport annexé, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

**Renforcement de l'enseignement des langues vivantes étrangères dans l'enseignement agricole.**

	2006	2007	2008	2009	2010
En nombre (équivalent temps plein)	50	50	50	50	50
Crédits (en millions d'euros)	1,14	1,40	1,93	1,93	1,93

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 21

Après l'article 21, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les lycées d'enseignement technologique ou professionnel peuvent mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation permettant au conseil d'administration d'élire son président en son sein, parmi les personnalités extérieures à l'établissement.

Cette expérimentation donnera lieu à une évaluation.

ARTICLE 25

(art. L. 912-1-1 du code de l'éducation)

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation par une phrase ainsi rédigée :

En liaison avec les chefs d'établissement, l'évaluation des personnels enseignants par les corps d'inspection prend en compte l'évolution des résultats atteints par les élèves dont ils ont la charge.