

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 24

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE :

I. – JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	5
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	20
I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE	20
A. VUE D'ENSEMBLE DE LA NOUVELLE SECTION BUDGÉTAIRE «JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	20
B. ANALYSE RÉTROSPECTIVE	22
II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE	26
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE	26
B. LES MOYENS DES SERVICES (TITRE III)	29
1. <i>Les crédits destinés directement aux rémunérations et aux charges sociales des personnels</i>	<i>30</i>
2. <i>Les autres crédits de fonctionnement</i>	<i>35</i>
C. LES CRÉDITS D'INTERVENTION PUBLIQUE (TITRE IV)	41
1. <i>Les crédits consacrés à l'enseignement privé</i>	<i>41</i>
2. <i>Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études</i>	<i>41</i>
3. <i>Les dépenses d'intervention en faveur de la jeunesse.....</i>	<i>44</i>
4. <i>Les autres dépenses d'intervention.....</i>	<i>45</i>
D. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)	46
III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT.....	48
A. ADMINISTRATION ET FONCTIONS SUPPORT À L'ENSEIGNEMENT (AGRÉGAT 31)	49
1. <i>La composition et les missions de l'agrégat.....</i>	<i>49</i>
2. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	<i>50</i>
a) <i>Les objectifs d'efficacité socio-économique</i>	<i>51</i>
b) <i>Les objectifs de qualité du service</i>	<i>52</i>
c) <i>Les objectifs d'amélioration de la gestion</i>	<i>54</i>
B. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC (AGRÉGAT 11)	54
1. <i>La composition et les missions de l'agrégat.....</i>	<i>54</i>
2. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	<i>56</i>
a) <i>Les objectifs d'efficacité socio-économique</i>	<i>56</i>
b) <i>Les objectifs de qualité du service</i>	<i>59</i>
c) <i>Les objectifs d'amélioration de la gestion</i>	<i>62</i>

C. ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PUBLIC (AGRÉGAT 12).....	64
1. <i>La composition et les missions de l'agrégat</i>	64
2. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	64
a) Les objectifs d'efficacité socio-économique	64
b) Les objectifs de qualité du service	66
c) Les objectifs d'efficacité de la gestion.....	67
D. ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT (AGRÉGAT 13)	69
1. <i>La composition et les missions de l'agrégat</i>	69
2. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	69
E. JEUNESSE (AGRÉGAT 14)	69
1. <i>La composition et les missions de l'agrégat</i>	69
2. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE LA JEUNESSE ET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	74

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A **titre liminaire**, votre rapporteur spécial **remercie** le ministère de l'éducation nationale et la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire pour leurs efforts de mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances visant à renforcer l'information du Parlement. Ainsi, la quasi-totalité (pour l'éducation nationale) et la totalité (pour la jeunesse) des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances ont été transmises un mois plus tôt que l'année précédente et dans les délais de rigueur fixés par la loi organique précitée. En outre, après les critiques méthodologiques formulées par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2002, les objectifs et les indicateurs associés aux agrégats budgétaires, qui préfigurant les objectifs et les indicateurs de performance des « programmes » prévus à partir de 2005, ont été améliorés, restructurés, et complétés, même s'ils demeurent encore perfectibles.

Cela étant, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 appelle **quatre séries d'observations**.

❶ Tout d'abord, votre rapporteur spécial se **félicite** de ce que le projet de loi de finances pour 2003 prolonge et amplifie les mesures les plus heureuses qui avaient été impulsées par le précédent gouvernement, notamment la relance de **l'internat** pour aider les élèves et les familles en difficulté et le renforcement du dispositif **médico-social** en faveur des élèves.

Votre rapporteur spécial se **félicite** aussi de la pérennisation et de l'approfondissement du plan « Handiscol » visant à promouvoir l'intégration scolaire des élèves **handicapés**, tout en invitant en la matière à la modestie : si elle demeure indispensable pour surmonter les appréhensions des personnels, la communication effectuée les années précédentes autour de plan, qui recouvre en fait une fraction très limitée des moyens consacrés à l'intégration scolaire des jeunes handicapés, a surtout accru l'écart entre les discours ministériels et les réalités ressenties par les parents, comme le suggérait le rapport du médiateur de l'éducation nationale pour 2001¹, qui soulignait aussi le caractère indispensable d'une meilleure formation des personnels enseignants et non-enseignants.

¹ Ce rapport concluait notamment (page 51) que « les parents ont la conviction que l'intégration scolaire de ces élèves ne suit ni les discours ni les textes ».

Le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 comprend également des **mesures nouvelles pragmatiques et attendues**, comme la **revalorisation des infirmières scolaires** afin de répondre aux problèmes de recrutement ; la majoration des crédits pour frais de déplacements et de changement de résidence afin **d'apurer les arriérés de paiement** ; la réévaluation des crédits **d'investissement** pour tenir compte des difficultés du ministère en matière de conduite de projets, et surtout la consolidation sur une base réaliste de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire.

On peut en effet rappeler que, même si elle répond à la demande sociale exprimée par les familles et plaît aux élèves, la généralisation à marche forcée de **l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire** s'était jusqu'ici traduite, compte tenu du manque de formation des enseignants du premier degré (« *on ne s'improvise pas professeur de langue* »¹), par le recours désordonné, et insuffisamment financé, à une multiplicité d'intervenants extérieurs (assistants étrangers, locuteurs natifs, étudiants, etc.), très mal préparés à ce type d'enseignement et très difficiles à recruter dans certaines zones rurales². Dès janvier 2002, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) estimait ainsi³ « *en l'état actuel des choses, il ne paraît pas possible d'assurer une extension de l'enseignement des langues vivantes au CE2 et a fortiori au cycle II qui puisse être bénéfique aux élèves. L'urgence est de former les enseignants... [et d'apporter] les éléments de réflexion pédagogique et didactique qui sont indispensables à un enseignement⁴ de langue vivante* »⁵.

¹ Cf. le rapport de l'IGEN de juin 2002 portant suivi de la qualité de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire.

² On peut ainsi observer que lors de l'année scolaire 2001-2002, le contingent global de postes d'assistants (soit 6.545 équivalent-temps plein, tous niveaux confondus), n'a été pourvu en moyenne annuelle qu'à hauteur de 79,1 % (soit 5.178 équivalent-temps plein), dont seulement 57 % par des étudiants étrangers sélectionnés dans le cadre des programmes bilatéraux d'échange d'assistants.

³ Cf. « L'enseignement des langues vivantes à l'école primaire, rapport d'étape ».

⁴ En italiques dans le texte.

⁵ Le ministre de l'éducation nationale, M. Jack Lang, répondait néanmoins le 21 mars 2002 à une question écrite de notre collègue Louis Souvet : « à la rentrée scolaire 2002, l'extension de l'enseignement d'une langue vivante dans les classes de CE2 coïncidera avec l'entrée en vigueur des nouveaux programmes de l'école primaire... Des moyens supplémentaires ont été dégagés pour parvenir à la généralisation de l'enseignement des langues vivantes en cours moyen à la rentrée 2002 et toutes les ressources de intervenants qualifiés sont mobilisées... S'agissant des classes de grande section de maternelle, de cours préparatoire et de CE1, l'entrée en vigueur [des nouveaux programmes] sera effective dès la rentrée 2005 pour les enseignements de langue vivante ». *Dès janvier 2002, des arrêtés ministériels prévoyaient pourtant que ces nouveaux programmes ne deviendraient obligatoires pour les langues vivantes qu'à partir de 2006 pour le CP et de 2007 pour le CE1.*

Les mesures pragmatiques et efficaces proposées dans le projet de loi de finances pour 2003 tranchent aussi avec les pratiques du précédent gouvernement, consistant d'un côté à privilégier les mesures **d'animation** sympathiques (comme la création d'une semaine de la solidarité internationale, un plan d'éveil au goût ou l'allongement des vacances de la Toussaint¹), voire les **effets d'annonce** (cf. l'annonce sans lendemain de la création d'une « *agence pour les langues et les cultures anciennes* » afin de « *sauver le latin et le grec* »² ou la très lente montée en puissance de l'accord cadre signé avec La Poste pour donner une adresse électronique à tous les élèves et tous les enseignants³), de l'autre, à commanditer moult rapports à des personnalités prestigieuses et/ou à **créer de nouveaux comités** : le nombre de comités, conseils et observatoires rattachés au ministère de l'éducation nationale a plus que doublé entre 1999 et 2002⁴.

¹ A la suite des déclarations les déclarations en date du 22 octobre 2001 de M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, regrettant qu'il n'y ait pas deux semaines de vacances à la Toussaint, ces dernières, auparavant d'une semaine, ont été allongées de trois jours pour l'année scolaire 2002-2003. Cet allongement n'a pas été compensé. Il s'est donc traduit par un raccourcissement sensible de l'année scolaire, en pratique déjà sensiblement en deçà de la durée réglementaire de 936 heures pour l'école primaire.

² Cf. « Jack Lang au secours du latin », *entretien au quotidien France-Soir du 18 janvier 2002*.

³ A la suite de la signature d'une convention avec La Poste, le ministre de l'éducation nationale avait annoncé à deux reprises, le 28 novembre 2000, puis le 8 janvier 2001, que « chaque élève aura une adresse électronique, gratuite, accessible partout, à l'école, à la maison ou chez un ami, qu'il gardera toute sa vie et qui respecte les grands principes de l'éducation nationale : neutralité, confiance, absence de publicité », la montée en puissance de ce dispositif, présenté par le ministre comme « un acte sans précédent », un « joli cadeau de Noël » ou une « deuxième vie donnée aux échanges épistolaires » (cf. *communiqués de l'AFP en date des 28 novembre 2000 et 8 janvier 2001*), devant s'effectuer sur deux ans. Comme le soulignait l'an passé notre collègue Adrien Gouteyron, « cette annonce n'était en fait pas totalement sans précédent, puisque La Poste avait déjà annoncé en août 2000 qu'elle mettait gratuitement à disposition de chaque Français une adresse Internet permanente et gratuite. En outre, cette annonce faisait fi des problèmes pédagogiques, techniques et administratifs en suspens (par exemple en matière de filtrage des contenus), comme de ce que le taux d'équipement de la plupart des établissements est évidemment insuffisant pour que les élèves puissent effectivement relever régulièrement leur courrier, alors même que le protocole d'accord entre le ministère et La Poste, par ailleurs assez flou, précise que l'inscription à la messagerie doit être effectuée en classe et que son utilisation s'effectue dans l'enceinte de l'établissement ». En mai 2002, le nombre de boîtes à lettres effectivement ouvertes dans ce cadre n'était ainsi que de 49.650 selon le ministère.

⁴ Le jaune budgétaire relatif à la liste des commissions et instances consultatives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres recense ainsi la création, entre 1999 et 2002, du comité de l'édition pour l'éducation nationale, du comité national de l'innovation pour la réussite scolaire, du comité national de lutte contre la violence à l'école, du haut conseil de l'évaluation de l'école, et de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Mais on peut aussi relever la création du haut comité éducation économie emploi (en 2000), de l'observatoire national de la lecture (en 2001), du haut comité de suivi des concours (en 2001) et du comité national de réflexion et de propositions sur la laïcité à l'école (en janvier 2002). En outre le précédent ministre de l'éducation nationale avait annoncé en janvier 2002 la création d'un observatoire de l'enfance et de l'adolescence, puis celle d'une agence pour les langues et les cultures de l'antiquité.

De manière plus générale, votre rapporteur spécial **approuve** d'ailleurs pleinement les orientations du nouveau gouvernement consistant à **revaloriser la pédagogie du travail et de l'effort**, à mettre plus nettement l'accent sur l'acquisition de la lecture et de l'écriture à l'école primaire, et à s'attaquer aux trois fléaux associés que sont l'illettrisme, la violence et la déscolarisation¹, notamment *via* des mesures dont l'efficacité est unanimement reconnue, comme la création de **dispositifs relais** et le développement des **actions « école ouverte »**².

Comme le soulignait déjà l'an passé le rapport de notre collègue Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances du Sénat, les « points noirs »³ de notre système éducatif sont en effet le minage de certains établissements scolaires par la **violence** et les incivilités, la « **déscolarisation** » croissante d'élèves de plus en plus en plus jeunes (théoriquement soumis à l'obligation de scolarité, mais de fait en situation de rupture vis-à-vis du système éducatif) et le maintien corollaire à un niveau très élevé du nombre de jeunes qui sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification ou sans aucun diplôme⁴, toutes ces évolutions nourrissant la persistance des **inégalités**⁵.

❷ Quelles que soient ses préférences politiques, chacun doit d'ailleurs reconnaître le **courage** du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministre délégué à l'enseignement scolaire.

¹ Le rapport « Jeunesse, le devoir d'avenir », réalisé en 2001 par le Commissariat général du plan avait bien mis en évidence le lien entre l'échec scolaire et des attitudes de rejet (comme la violence) ou de retrait (comme la déscolarisation).

² Ces actions consistent à accueillir les enfants qui ne fréquentent pas les centres de loisirs et ne partent pas en vacances dans les établissements scolaires le mercredi, le samedi et pendant les vacances scolaires, pour des activités de soutien scolaire, mais aussi des activités sportives ludiques et culturelles.

³ L'expression est tirée de l'avant-propos de la revue *Education & formations* n° 62, janvier-mars 2002, page 7.

⁴ Selon l'INSEE, le nombre de jeunes sortis du système éducatif sans diplôme ou avec seulement le brevet était ainsi plus élevé en l'an 2000 (dernière année connue) qu'en 1996 (161.000 contre 152.000).

⁵ Des travaux de l'INSEE (cf. « La persistance du lien entre la pauvreté et l'échec scolaire », Dominique Goux et Eric Maurin, in « France, portrait social », 2000-2001) suggèrent notamment que les réformes mises en place au début des années quatre-vingt-dix n'ont pas réduit les inégalités sociales devant l'échec scolaire entre 1990 et 1999. De même, l'analyse des résultats de l'enquête internationale PISA 2000 sur les acquis des élèves de 15 ans suggère que si la France présente moins de disparités dans les performances des élèves que la moyenne des 32 pays (dont 28 de l'OCDE) participant à l'étude, le milieu socio-économique des élèves y exerce aussi une influence plus importante sur les performances individuelles que dans la moyenne des autres pays (cf. « Une évaluation internationale des acquis des élèves », in *Futuribles* n°279, octobre 2002).

En premier lieu, le courage de **reconnaître que « l'école marque le pas »** et « ne parvient pas depuis une dizaine d'années à réduire l'effectif de 15 à 20 % d'élèves qui entrent en 6^{ème} sans maîtriser les apprentissages fondamentaux »¹, c'est à dire presque sans aucun espoir : l'IGEN estimait en mars 2002, dans un rapport portant état des lieux de la classe de 6^{ème}, « qu'il est pratiquement impossible de relever en une ou deux heures de soutien par semaine... le niveau particulièrement inquiétant de certains élèves quittant l'école élémentaire (au nombre de trois à cinq par classe dans les collèges visités)... Que peut-on réellement remettre à niveau en 6^{ème} dans le cas d'élèves, par exemple, qui n'ont pas encore acquis le mécanisme de la multiplication ou qui savent à peine écrire... Disons-le tout net, ces élèves sont sans doute accueillis au collège, mais ils n'y sont pas scolarisés ». En outre, comme le soulignait récemment² la présidente de l'agence nationale de lutte contre **l'illettrisme** créée par M. Jack Lang, « la prise de position et l'engagement [de M. Luc Ferry] ont permis de définitivement lever un tabou en affirmant que oui l'école est concernée par les problèmes posés par l'illettrisme dans notre société, et qu'elle doit explicitement s'engager dans une action pour réduire le phénomène. Jusqu'à présent, il y avait un tabou ». Faut-il également ajouter que l'enseignement scolaire demeure géographiquement³ très inégalitaire, dans ses moyens comme dans ses résultats, sans d'ailleurs qu'il y ait toujours une corrélation entre les deux ?

En second lieu, le **courage de récuser « l'idéologie de la grande réforme »** et de « rendre à l'école le calme et la durée »⁴ ; de rompre avec la « situation schizophrène de double injonction »⁵ consistant à sommer les responsables d'établissements et les enseignants de faire des projets, tout en les rappelant constamment au respect de nouveaux textes ; enfin de mettre en œuvre de véritables expérimentations, construites et évaluées⁶.

¹ Cf. la conférence de presse du 2 septembre 2002.

² Lors du colloque de Nancy du 20 septembre 2002, propos cités par le quotidien *La liberté de l'est* du 21 septembre.

³ A titre d'exemple, la proportion d'agrégés parmi les enseignants du second degré varie dans les économies métropolitaines de 26 % à Paris à 11 % à Toulouse. De même, les taux de sortie sans qualification au milieu des années 1990 (évalués selon une méthode – par reliquat des inscriptions- il est vrai peu robuste) différaient de plus de quinze points entre les régions, en faveur notamment du Limousin et de la Bretagne, et au détriment de la Corse et de la Picardie (cf. *Education & formations* n°57, juillet-septembre 2000, page 17).

⁴ Cf. l'entretien de M. Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire, au quotidien *Le Monde* en date du 3 septembre 2002.

⁵ Cf. le dossier de presse de la rentrée 2002, page 8.

⁶ Cf. l'expérimentation mise en œuvre dès la rentrée 2002 consistant à mettre en place dans des écoles où les difficultés sont particulièrement concentrées une centaine de classes de CP à effectifs très réduits (une dizaine d'élèves), conformément aux préconisations du haut conseil de l'évaluation de l'école.

Ce courage, c'est le **courage de la confiance dans les acteurs du système éducatif**. Cela contraste avec les rafales de réformes pédagogiques (le « harcèlement textuel »¹) assénées à l'enseignement scolaire au cours des ces dernières années, sans d'ailleurs qu'elles n'embrayent réellement sur les pratiques, compte tenu de l'information tardive des établissements, des difficultés de décryptage des circulaires, du défaut de pilotage académique, de l'absence de formation des enseignants ou de la multiplicité déconcertante des objectifs. Comme le relevait ainsi l'IGEN² « juin 1999, juin 2000, juin 2001 : à trois reprises, le ministère a choisi le mois de juin pour annoncer aux collèges les mesures qu'il souhaitait voir mises en œuvre, c'est à dire le moment où l'essentiel de la préparation de la rentrée est terminé... La succession en quelques années d'annonces, parfois contraires ou en décalage par rapport à ce qui était demandé peu auparavant, a souvent mis les équipes les plus dynamiques en difficulté et conforté les immobilismes. On ne saurait également négliger cette impression de saturation que l'on ressent en rencontrant les acteurs de terrain, et cette forte demande de pause dans les réformes »³.

En troisième lieu, le courage de rompre avec l'idéologie du « toujours plus » consistant à laisser croire que la solution aux faiblesses de notre système éducatif résidait dans la fuite en avant de ses moyens. Faut-il rappeler que les effectifs en personnels de l'enseignement scolaire ont d'ores et déjà cru de 1,2 % par an en moyenne au cours de la période 1990-2002⁴, tandis que les effectifs d'élèves baissaient continûment depuis 1995 (-0,6 % par an en moyenne entre 1995 et 2001), sans que les problèmes précédents ne soient atténués⁵? Faut-il également souligner que **la France dépense d'ores et déjà beaucoup plus que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement scolaire** (4,4 % de son produit intérieur brut, contre 3,7%)⁶, notamment parce que le nombre moyen d'élèves par enseignant dans le second degré est relativement faible (12,8 en France, contre 10,3 en Italie, mais 12,9 en Espagne ; 14,5 en Suède ; 14,7 au Royaume-Uni ; 15,2 en Allemagne ; 15,4 au Japon ; 15,6 aux Etats-Unis ; 17,7 aux Pays-Bas et 19,3 au Canada)^{7 1} ?

¹ L'expression est issue du rapport public de l'IGAENR pour 2001, page 64.

² Cf. « La classe de 6^{ème} : état des lieux et réformes en cours », mars 2002.

³ De même, le rapport de l'IGAENR de juillet 2001 portant suivi des services académiques soulignait que les réformes avait été annoncées beaucoup trop tard pour permettre une bonne répartition des moyens correspondants.

⁴ Entre 1975 et l'an 2000, la dépense intérieure d'éducation par élève a par ailleurs augmenté, à prix constants, de 91 % pour le premier degré et de 72 % pour le second degré.

⁵ Au terme d'un rapport de novembre 2001 relatif à l'utilisation des postes « hors classe » à l'école primaire, en forte progression au cours des dernières années, l'IGEN concluait par exemple : « leurs effets sociaux sont manifestes, leur impact sur la vie des écoles, le fonctionnement des équipes, des projets, des cycles, existe... ; leurs effets sur le comportement des élèves sont souvent perçus ou ressentis comme positifs, sans mesure rationnelle toutefois, mais ils semblent à peu près inexistantes pour ce qui touche aux performances scolaires ».

⁶ En 1999. Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2001.

⁷ En 1999. Source : idem.

Convient-il d'injecter de nouveau du carburant dans un moteur noyé ? L'accélération des créations d'emplois d'enseignants décidée par M. Jack Lang avait d'ailleurs renforcé les difficultés de recrutement d'enseignants motivés et compétents dans certaines disciplines et freiné la mise en œuvre de la rénovation de leur formation initiale². En outre, compte tenu de la baisse de l'attractivité relative des emplois d'enseignants du second degré³, et des effets de ciseaux démographiques à venir (la baisse du vivier de recrutement étudiant coïncidant avec l'accélération des départs à la retraite⁴ des enseignants en activité), ces difficultés de recrutement pourraient s'accroître, ce qui justifie d'ailleurs l'ouverture d'une réflexion sur la déconcentration du recrutement des enseignants du second degré, afin de leur permettre, comme c'est déjà le cas pour les enseignants du premier degré, de prendre un premier poste dans l'académie où ils ont passé le concours.

Enfin, le **courage** de mettre leurs actes en accord avec leur discours, puisque le projet de loi de finances pour 2003 **propose une nette inflexion des effectifs de l'enseignement scolaire.**

¹ La France se caractérise également par un paradoxe, puisqu'elle est l'un des pays où les horaires de classes des élèves du second degré sont les plus lourds, alors que les obligations de présence des enseignants y sont relativement réduites, ce qui explique qu'elle ne se place pas aussi favorablement pour le nombre d'élèves par classe.

² Les études effectuées par le Conseil national d'évaluation (cf. notamment « Les IUFM au tournant de leur première décennie, panorama et perspectives », rapport du CNE de février 2001) avaient en effet montré que les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) « remplissaient pour l'essentiel les missions pour lesquels ils avaient été créés », mais demeuraient insuffisamment ouverts sur leur environnement et n'accompagnaient pas assez les jeunes enseignants dans leurs premières années. Ce diagnostic a d'ailleurs été récemment confirmé par le dossier d'information « De l'IUFM à la classe » publié en septembre 2002 par le ministère de l'éducation nationale, qui montrait que les enseignants débutants s'estiment très insuffisamment préparés à la gestion d'une classe, compte tenu notamment du manque de caractère pratique de l'enseignement dispensé en IUFM. En réponse, le précédent ministre de l'éducation nationale avait annoncé diverses mesures de rénovation des IUFM, comme la restriction de l'accès aux postes de formateurs en IUFM aux enseignants ayant effectivement une expérience récente de l'enseignement, l'introduction de stages de sensibilisation à l'enseignement en première année d'IUFM (c'est à dire avant les concours), la création d'une véritable épreuve d'entretien à l'oral des concours, la professionnalisation de la seconde année d'IUFM (pour les candidats reçus aux concours) et surtout l'introduction de périodes de formation continue pendant les premières années de la carrière. Ces mesures constituaient autant d'avancées, mais leur mise en œuvre est à ce jour très limitée.

³ Au profit notamment des emplois d'enseignants du premier degré, dont les rémunérations ont été revalorisées dans le cadre du plan Jospin de 1990 portant création du corps de professeur des écoles (la seule application du plan Jospin et du protocole Durafour générant 2,4 milliards d'euros de dépenses annuelles supplémentaires en 2001), et, surtout, qui sont recrutés localement, donc ne « risquent » pas des premières affectations contre leur gré dans les zones les plus sensibles d'Île-de-France, contrairement aux « néo-titulaires » du second degré.

⁴ Près de 55 % des personnels de l'enseignement scolaire pourraient partir à la retraite entre 2003 et 2018.

En effet le budget de la jeunesse et l'éducation nationale pour 2003 prévoit de réduire le nombre d'emplois budgétaires à structure constante d'un peu plus de 3.400¹ (sur 964.000 en 2002, soit -0,4 %), soit une évolution sans précédent depuis les suppressions d'emplois de 1992 et de 1997. En outre, compte tenu d'un côté de la baisse attendue des effectifs d'aides éducateurs² à l'issue de leur contrat quinquennal (- 28.000), de l'autre, de la création de 11.000 postes sur crédits « d'assistants d'éducation »³, les effectifs totaux de l'enseignement scolaire pourraient baisser d'environ 20.000 en 2003 (sur 1,22 million, soit -1,6 %). Enfin, l'inflexion des effectifs apparaît encore plus nette (-2,0 %⁴) si on la rapporte à la hausse (4.300 créations nettes d'emplois⁵) annoncée par le précédent gouvernement dans le cadre de son « plan pluriannuel 2001-2003 »⁶ ou bien si on la rapporte à la tendance des années 1990-2002 (+ 1,2 % l'an). **On peut discuter de ces mesures, mais on ne peut nier le courage de ceux qui les proposent et les soutiennent.**

③ Pour sa part, votre rapporteur spécial estime normal que, dans un contexte où la maîtrise des dépenses publiques est nécessaire, les effectifs en personnels de l'enseignement scolaire s'ajustent aux évolutions du nombre des élèves, d'autant plus que le Haut Conseil de l'évaluation de l'école créé en l'an 2000 par le ministre de l'éducation nationale, a conclu en mars 2002 dans son premier avis relatif aux effets de la réduction de la taille des classes sur les progrès des élèves : *« il semble exister un effet positif – mais faible – sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, qui semble ne se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et qui n'est vraiment visible que pour les enfants de familles défavorisées... »*

¹ Correspondant pour l'essentiel à la suppression de 5.600 de Maîtres d'internat-surveillants d'externat (MISE) et à la création de 2.200 autres emplois (1.000 enseignants du 1^{er} degré et 1.200 non-enseignants).

² Soit 20.000 suppressions de postes et 8.000 postes progressivement non pourvus au départ de leur titulaire, dont les crédits pourraient être redéployés pour financer les postes d'assistants d'éducation.

³ En substitution partielle des emplois de MI-SE et d'aides-éducateurs.

⁴ Le chiffre publié par le Canard enchaîné du 2 octobre 2002 de 32.700 « emplois perdus » (soit -2,7 %) par rapport aux annonces du gouvernement précédent est évidemment faux, parce qu'il méconnaît les créations d'emplois, d'une part ; parce qu'il mélange postes et effectifs et agrège créations emplois nettes et transformations d'emplois sur crédits en emplois budgétaires (qui n'ont aucun impact sur les effectifs), d'autre part.

⁵ Emplois budgétaires seulement (dont 800 enseignants du premier degré, 2.000 enseignants du second degré et 1.500 non-enseignants).

⁶ Dans son rapport sur le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002, notre collègue Adrien Gouteyron avait montré que ce plan pluriannuel reposait sur des hypothèses fluctuantes.

... ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes au fil de l'eau ou délibérée telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique... d'autant plus que certaines politiques peuvent être plus efficaces que la réduction de la taille des classes ».

La priorité accordée à l'enseignement primaire¹ est par ailleurs triplement légitime : parce que les effectifs d'élèves des écoles primaires réaugmentent légèrement, parce que la part des dépenses de l'enseignement scolaire consacrées à l'école primaire est aujourd'hui proportionnellement moins importante que dans la moyenne des pays de l'OCDE², enfin parce que l'école primaire est le lieu où se forge l'échec scolaire³, même si ce dernier livre surtout ses fruits amers au collège.

S'agissant par ailleurs des réductions d'effectifs prévues dans le projet de budget pour 2003, il convient de rappeler que **les difficultés de réinsertion professionnelle que pourraient rencontrer certains aides-éducateurs dont le contrat de cinq ans s'achèvera l'année prochaine sont sans aucun lien avec la décision de ne pas reconduire leur poste**. En effet, le gouvernement précédent avait toujours affirmé que ces jeunes ne seraient pas conservés dans leur emploi au terme de leur contrat, sans pour autant leur accorder des formations pertinentes en temps utile, ni même leur ouvrir des droits à l'assurance-chômage, laissant à son successeur ce que le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche appelle fort justement une « *grenade dégoupillée* »⁴.

¹ On peut ainsi relever que le nombre de créations d'emplois d'enseignants dans l'enseignement primaire prévu dans le présent projet de loi de finances (1.000) est supérieur à celui qui avait été annoncé par le précédent gouvernement dans le cadre de son plan pluriannuel (800).

² Selon les calculs publiés par l'OCDE en l'an 2000 (mais portant sur 1997), les dépenses par élève ou étudiant exprimées en parité des pouvoirs d'achat, sont en France, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, inférieures de 9 % pour l'école maternelle et de 4 % pour l'école primaire, mais supérieures de 46 % pour le collège et de 35 % pour le lycée, alors qu'elles sont inférieures de 35 % pour l'enseignement supérieur.

³ Cf. les conclusions précitées du rapport de l'IGEN de mars 2002 portant état des lieux de la classe de 6^{ème}. De même, les travaux réalisés par la direction de la programmation et du développement sur le devenir, dix ans après, des élèves entrés en classe de 6^{ème} en 1989, montrent qu'un « retard scolaire ou un niveau faible à l'entrée en 6^{ème} permettent rarement d'accéder au baccalauréat ou à l'enseignement supérieur ». Par exemple, un collégien qui faisait partie en 6^{ème} des 25 % les plus forts en français et en mathématiques avait six fois et demi plus de chances de terminer ses études secondaires avec un baccalauréat général ou technologique que son camarade se situant parmi les 25 % les plus faibles.

⁴ L'avis du Conseil national de l'évaluation sur les emplois jeunes dans le champ jeunesse et sports soulignait de même en octobre 2001 « les incertitudes et des limites » de la dynamique qui s'était mise en place avec le programme « nouveaux services, emplois-jeunes ».

Se fondant par ailleurs sur un rapport alarmant, réalisé en mai 1999 par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR), auquel le précédent gouvernement n'avait donné absolument aucune suite, la commission des finances du Sénat s'était déjà inquiétée en l'an 2000, comme en 2001 du « **sombre** »¹ **bilan de l'insertion professionnelle des maîtres d'internats** et surveillants d'internat (MI-SE), c'est à dire des « pions », en principe recrutés sur critères sociaux parmi les jeunes « méritants » souhaitant poursuivre des études supérieures, et plus particulièrement parmi les jeunes souhaitant préparer les concours d'accès aux fonctions d'enseignement. En effet, la conciliation de leur service (souvent dans des villes éloignées de leur centre universitaire) et de leur formation est difficile, de sorte que leurs chances de réussite aux concours sont faibles et leur insertion professionnelle problématique. Loin d'être toujours une chance, le statut des MI-SE, qui date des années 1930, s'avère ainsi un piège pour certains étudiants. En outre, l'apport des MI-SE à leurs établissements est parfois limité par les contraintes inhérentes au calendrier universitaire : les surveillants sont souvent absents lors des sessions d'examen. **Ces constats appelaient à une réforme du recrutement et du cadre d'emploi des MI-SE.**

Cela étant, et mêmes si certaines de ces questions trouvent sans doute leur origine dans le décalage entre le calendrier budgétaire et le calendrier scolaire, votre rapporteur spécial **s'interroge** : les efforts d'ajustement des effectifs en personnels de l'enseignement scolaire au nombre des élèves devaient-ils porter exclusivement sur les seuls personnels d'animation et de surveillance (- 24 %)², les effectifs d'enseignants continuant d'augmenter (+ 0,1 %) ? Ce choix ne repose-t-il pas sur des facilités de gestion³ ? Quels dispositifs d'aide aux études vont suppléer à la réduction du nombre d'emplois de MI-SE ?

En outre, votre rapporteur **spécial s'inquiète des conditions de financement des emplois sur crédits « d'assistants d'éducation »** créés à compter de la rentrée 2003 en substitution partielle des postes d'aides éducateurs et de MI-SE supprimés. Certes, contrairement aux craintes qui ont pu être exprimées, les 11.000 créations d'emplois d'assistants d'éducation prévues à la rentrée 2003 sont *a priori* presque intégralement financées par la provision spécifique de 14 millions d'euros inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003 et surtout par le redéploiement attendu des crédits de rémunération de 8.000 postes d'emplois-jeunes qui ne seront plus pourvus au départ de leur titulaire.

¹ Le terme est issu du rapport de l'IGAENR.

² Le total des effectifs MI-SE + aides-éducateurs + assistants d'éducation devrait baisser de 97.000 (40.000 + 57.000) à 74.400 (soit 34.400 + 29.000 + 11.000), ce qui correspond à une baisse de 24 %.

³ Il est beaucoup plus aisé de redéployer des emplois dont le turnover est relativement élevé que des emplois d'enseignants.

Mais on peut toutefois se demander si le développement du dispositif, sinon son démarrage effectif dans les délais prévus ne reposera pas *in fine* sur une participation financière importante des collectivités locales, ce qui constituerait un transfert de charges.

④ Quoi qu'il en soit, le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et le ministre délégué à l'enseignement scolaire devront persévérer dans le courage dont ils ont d'ores et déjà fait preuve, afin **d'améliorer la gestion** de l'enseignement scolaire.

Certes, on doit saluer de réels **progrès en matière d'indicateurs et de transparence de la gestion**. Les systèmes de suivi et d'analyse de la consommation des emplois du ministère s'affinent. Le contrôle local de l'emploi s'améliore. La présentation des documents budgétaires gagne en clarté. La refonte de la nomenclature budgétaire accroît la lisibilité du projet de loi de finances. Le bleu budgétaire propose désormais une esquisse de comptabilité analytique. La commission des finances du Sénat reçoit maintenant des informations détaillées sur les rémunérations des personnels, sur les taux de consommation des emplois par corps et par académie¹, et même sur la répartition des sureffectifs disciplinaires dans le second degré (estimés à 2.597 au 12 juin 2002²).

Ces **progrès doivent être poursuivis**. A titre d'exemple, le plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion pour la période 2002-2004 finalisé en avril 2002 constatait qu'il « *existe toujours des carences dans le suivi des moyens délégués. En effet, ce dernier n'est pas toujours régulier et s'arrête le plus souvent au premier niveau de délégation, considéré, à tort, comme le niveau final de consommation des moyens. Il en ressort une méconnaissance sur l'utilisation effective des moyens alloués* ». En particulier, les données établies par les académies sur leurs personnels ne coïncident pas toujours avec les fichiers de paie des trésoriers payeurs généraux.

¹ Ces informations font ainsi apparaître que le ratio emplois d'enseignants délégués/emplois d'enseignants réellement consommés variait en 2002 de 80 % (en Nouvelle Calédonie) à 105 % (en Corse), pour une moyenne nationale de 99,4 %.

² Pour moitié en philosophie, allemand, technologie, physique et électrique appliquée, ainsi qu'en génie électrique, électronique et automatique.

L'exécution du budget pour 2002 a d'ailleurs fait apparaître une **anomalie**, puisque les crédits de rémunération inscrits en lois de finances initiale ont du être abondés à hauteur de 130 millions d'euros sur le chapitre 31-97 par un décret d'avances en date du 8 novembre 2002 afin de payer les enseignants non titulaires en novembre et en décembre 2002. Il s'agit là de manière conjoncturelle de la traduction budgétaire des dépassements observés par l'IGAENR dans la plupart des académies dès décembre 2001¹, et de manière plus structurelle de la résultante des effets conjugués de la rigidité croissante de la gestion des personnels² et de la mauvaise gestion des vacataires et contractuels³.

Ces constats confirment le diagnostic formulé en 1999 par la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants, ainsi que les observations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat d'avril 2001 selon lesquelles « aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé, ni contrôlé ». En outre, les indicateurs, les méthodes, les outils et même le vocabulaire de gestion demeurent fragmentés et isolés, ce que le plan pluriannuel de modernisation de la gestion précité expliquait en relevant notamment que des « modifications de structure [ont] minoré la place du contrôle de gestion dans l'organisation du ministère ».

De manière plus générale, on peut d'ailleurs souligner que les premiers progrès du contrôle de gestion sont courageux, puisqu'ils lèvent *de facto* le voile d'ignorance et permettent d'appréhender les dysfonctionnements de la gestion du ministère, en mettant notamment en évidence :

¹ Le rapport de l'IGAENR de décembre 2001 sur le bilan du déroulement de la rentrée 2001 estimait alors le dépassement global des autorisations de recrutement autour de 3.500 emplois et mettait en garde contre un risque d'explosion des crédits de rémunération des vacataires.

² Les mesures annoncées par le précédent gouvernement consistant à « transformer » des contingents d'heures supplémentaires annuelles (HSA) en emplois s'avèrent ainsi coûteuses, puisque les emplois ainsi créés sont d'allocation et de d'utilisation moins souples et, notamment du fait des rompus de temps partiel, n'ont pas le même « rendement » que des heures supplémentaires.

³ Le rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 relatif au contrôle de gestion indiquait ainsi que « la direction des personnels enseignants ne manifeste aucun intérêt pour la gestion des personnels contractuels, ni pour celle des vacataires qui servent de variable d'ajustement final au niveau des académies et sont actuellement gérés en contradiction totale avec l'esprit des textes, puisqu'ils sont transformés en personnel contractuel dès qu'ils ont effectué les 200 heures de vacation autorisées ».

- la **mal-administration** du ministère, caractérisé par « *un excès de centralisme [des décisions] au cœur de la déconcentration* »¹, un système « *suradministré mais sous-encadré* »², la mauvaise organisation de l'administration centrale³ et les faiblesses de la recherche (sous-utilisée, non coordonnée et mal évaluée⁴) ;

- l'inadaptation croissante des obligations de service des enseignants (régis par un décret de 1950) avec l'évolution de leur métier⁵ ;

- « *l'indigence* » des relations pédagogiques entre les niveaux d'enseignement, notamment entre l'école primaire et le collège, et au détriment surtout des enfants et des familles les plus démunis⁶ ;

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

² Cf. le rapport de Mme Belloubet-Frier de mars 2002 sur l'avenir du lycée, page 65.

³ Dans un rapport d'octobre 2001 relatif à la mise en œuvre du contrôle de gestion au ministère de l'éducation nationale, l'IGAENR relevait ainsi que « l'action de l'administration centrale était considérablement freinée par l'absence d'arbitrage transversal entre directions » et que « la clarification des responsabilités au sein des services centraux constituait à l'évidence un préalable à l'instauration d'un contrôle de gestion » pour les emplois d'enseignants, compte tenu de ce que la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), qui répartit les moyens en personnels enseignants, est distincte de la direction des personnels enseignants (DPE), qui les recrute.

⁴ Cf. le rapport remis en juillet 2001 par le groupe de travail dirigé par M. Prost.

⁵ Le rapport réalisé l'an passé par notre collègue Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 rappelait ainsi que « le métier d'enseignant a d'ores et déjà beaucoup changé avec le développement de pratiques pédagogiques comme les travaux pratiques encadrés, qui reposent sur la pluridisciplinarité, la constitution d'équipes pédagogiques, le travail en petits groupes et l'encadrement personnalisé des élèves. Ces évolutions devraient également se poursuivre en raison de l'importance croissante accordée aux projets d'établissements et à la vie des établissements, notamment dans le cadre des politiques de lutte contre la violence. Dans ces conditions l'image de l'enseignant comme celui qui professe son cours, puis rentre chez lui corriger ses copies, est datée. Or la définition du service des enseignants à partir d'heures de cours repose sur cette image. On peut d'ailleurs remarquer que cette définition est particulière à certains pays de l'OCDE, comme l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France et le Portugal, la plupart des autres pays combinant dans les obligations de service des enseignants des heures de cours et d'autres activités. En France, le contraste entre l'évolution du métier des enseignants et l'archaïsme de leurs obligations de service conduit ainsi à des ajustements de moins en moins maîtrisés (multiplication des types de décharge, dérive des heures supplémentaires, etc.). L'ampleur du renouvellement des enseignants liés aux départs en retraite prévus au cours de la prochaine décennie constitue pourtant une occasion historique pour la rénovation du statut et de la gestion des enseignants, en même temps qu'elle la rend urgente, comme le soulignait M. Eric Espéret dans un rapport relatif aux enseignants-chercheurs du supérieur ». Depuis lors ce diagnostic a notamment été confirmé par le rapport de l'IGAENR de novembre 2001 relatif à l'autonomie des établissements, qui soulignait que l'une des limites à l'autonomie pédagogique des établissements résidait dans le mode de rémunération des activités qui ne constituent pas des heures d'enseignement stricto sensu, puis par le rapport de Mme Belloubet-Frier de mars 2002 sur l'avenir du lycée, ainsi que par le rapport de l'IGEN de mars 2002 portant état des lieux de la classe de 6^{ème}, qui rappelait « les problèmes liés au décalage croissant entre les objectifs du collège et le statut des enseignants ».

⁶ Cf. les conclusions du rapport de l'IGEN de mars 2002 portant état des lieux de la classe de 6^{ème}

- les carences de la **gestion prévisionnelle des ressources humaines** et de la **formation continue** des personnels de l'éducation nationale¹ ;

- « *le refus culturel du ministère de parler en euros* », « *l'inexistence de culture des chiffres* » ou du contrôle de gestion et plus généralement sa volonté d'évacuer le coût de certaines réformes² ;

- *in fine*, « **la surconsommation de moyens** »³ pour « *maîtriser techniquement la rentrée* » (augmentation artificielle des fonctions support de l'enseignement, surdimensionnement des effectifs de remplaçants, enseignants sans élèves dans certaines académies, etc.) ; « *la procédure inflationniste* »⁴ de la carte des formations ; et, plus généralement, une « *mécanique inflationniste* » où l'ensemble des acteurs cherchent à se donner de la souplesse en utilisant diverses manipulations pour « *créer artificiellement des postes* » et pour « *utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central* »⁵ ; ce qui conduit dans presque toutes les académies à « *des dépassements budgétaires non maîtrisés* », les « *fortes baisses d'effectifs dans certaines académies, assorties de réductions de moyens d'autant plus amorties qu'elles étaient calculées sur des prévisions [d'effectifs d'élèves] elles-mêmes surévaluées, [ne s'étant même pas] traduites par un retour progressif à l'orthodoxie budgétaire* »⁶, au détriment du redéploiement des moyens vers les académies en croissance.

¹ Cf. notamment le rapport général de l'IGAENR pour 2000.

² Cf. le rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 sur la mise en œuvre du contrôle de gestion, qui indiquait aussi « à l'éducation nationale, ... la gestion des crédits a perdu ses lettres de noblesse et est devenue quasi-résiduelle. En effet, on y parle très peu d'argent, alors que le budget du ministère est le premier budget de l'État. On préfère parler d'emplois, d'heures, de m2, de nombre d'ordinateurs ou de classes équipées. Parler en francs ou en euros n'a rien de spontané ; les recteurs ne savent pas combien ils dépensent, combien ils délèguent, et les chefs d'établissements ne savent pas combien ils reçoivent au total ».

³ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 1998, selon lequel l'opportunité des actions de formation conduites reste « difficile à appréhender », et les programmes de formation, mal suivis et pilotés « généralement sans conviction », se caractérisent par un « décalage croissant entre les objectifs affichés et les réalisations ». Cf. aussi le rapport général de l'IGAENR pour 2000 se demandant s'il « existe encore un pilote de la formation continue » ou soulignant l'absence de culture de GRH. Cf. aussi plus récemment un rapport de septembre 2001 sur la formation continue des personnels ATOSS concluant que « l'offre de formation peine à s'adapter aux besoins et tend à s'auto-reproduire » et génère « une bureaucratie importante ».

⁴ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2001.

⁵ Cf. le rapport public précité de la Cour des Comptes.

⁶ Cf. la note de l'IGAENR n°01-099 de décembre 2001.

Ces constats ne sont pas nouveaux. Cependant, **les réformes nécessaires avaient été jusqu'ici différées.** Le rapport général de l'IGAENR pour 2001 concluait ainsi que la décennie 1990 « *s'est écoulée sans que l'investissement considérable en faveur de l'école ait été utilisé pour en moderniser l'organisation et en améliorer l'efficacité* ».

Quoique confiante, votre commission des finances sera ainsi vigilante quant à l'amélioration de la gestion des crédits du premier budget de l'Etat.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

A. VUE D'ENSEMBLE DE LA NOUVELLE SECTION BUDGÉTAIRE « JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

La création d'une section budgétaire « *jeunesse et enseignement scolaire* » dans le budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche résulte du rattachement de la jeunesse au ministre de l'éducation nationale et de la recherche par le décret du 17 juin 2002 relatif à la composition du gouvernement. Elle constitue donc une novation du projet de loi de finances pour 2003.

Comme le suggère son intitulé, le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire rassemble désormais deux masses de crédits, dont l'ampleur relative est toutefois très inégale :

- d'un côté, les crédits de l'ancienne section « *enseignement scolaire* » du budget de l'éducation nationale (soit 53,86 milliards d'euros en 2003)¹ ;

¹ On peut toutefois rappeler que le montant de ces crédits ne donne qu'un reflet flou des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire. En effet, l'ensemble des dépenses d'administration générale afférentes à l'enseignement supérieur (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputées sur le budget de l'enseignement scolaire, et le budget de l'enseignement scolaire prend à sa charge les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi que celles des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées, pour un coût annuel évalué à minima à 1,75 milliard d'euros par le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2003. Inversement, les dotations des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont imputés sur la section « enseignement supérieur » du budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Par ailleurs, le ministère de l'agriculture (pour l'enseignement agricole), le ministère des affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger), le ministère de la défense (pour les écoles militaires), participent à l'enseignement scolaire. De même, le ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité finance la majeure partie du coût des aides éducateurs. Enfin, les charges de pensions sont nettement supérieures aux seuls crédits inscrits sur la section de l'enseignement scolaire : l'écart est pris en charge par le budget des charges communes, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en l'an 2000, ce montant ayant augmenté de près de 80 % entre 1992 et 2000.

- de l'autre, les crédits de l'ancien ministère de la jeunesse et des sports destinés plus particulièrement à la jeunesse (soit 0,14 milliard d'euros en 2003)¹.

Au total, les crédits demandés pour la jeunesse et l'enseignement scolaire ans le projet de budget pour 2003 atteignent ainsi **54,006 milliards d'euros** (soit 354,25 milliards de francs, dont 99,74 % pour l'enseignement scolaire et 0,26 % pour la jeunesse), en **progression** dans l'ensemble de **2,2 %** par rapport à 2002².

Il convient toutefois de signaler que le montant des crédits demandés dans le projet de budget de la jeunesse et l'enseignement scolaire pour 2003 :

- repose sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation du point de la fonction publique en 2003, d'une part ;

- **ne tient pas compte de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique de 0,7 % à partir de décembre 2002** annoncée au printemps dernier par l'ancien gouvernement et confirmée le 26 septembre 2002 par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire³, d'autre part.

¹ Il convient cependant de préciser que les crédits de l'agrégat « Jeunesse » du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire ne recouvrent évidemment qu'une très faible part des crédits publics qui bénéficient à la jeunesse.

² A structure constante, la progression des crédits destinés à l'enseignement scolaire dans le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire est légèrement supérieure (+ 2,24 %), compte tenu notamment du transfert de 70 emplois d'enseignants résidents à l'étranger vers le budget du ministère des affaires étrangères, au profit de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE), ainsi que de 3 emplois vers le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pour permettre la création d'emplois de rapporteurs à la Cour des Comptes. En revanche, il est difficile d'apprécier l'évolution des crédits de la jeunesse à structure constante, compte tenu notamment de ce que le coût de fonctionnement des services déconcentrés de l'ancien ministère de la jeunesse et des sports demeure pris en charge par le budget des sports.

³ Les crédits évaluatifs destinés aux rémunérations et aux charges sociales ont d'ailleurs été presque **systématiquement sous-estimés** au cours de la période 1990-2001, puisque le budget voté n'aura permis de couvrir les dépenses de rémunération de la première partie du titre III que pour les années 1991, 1996, 1998, 1999 et 2000, et les dépenses de charges sociales des chapitres 33-90 et 33-91 que pour les années 1995, 1996 et 2000. En pratique, ces crédits sont alors abondés en cours d'année par des transferts en gestion en provenance du budget des charges communes, puis les effets en année pleine des mesures de revalorisation du point de la fonction publique sont automatiquement pris en compte dans le cadre des « mesures acquises » du budget de l'année suivante. Cela fausse évidemment la comparaison d'une année sur l'autre de l'évolution des crédits. Notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, avait ainsi montré dans son rapport sur le projet de budget pour 2002 que les crédits demandés pour l'enseignement scolaire augmentaient en fait au même rythme tendanciel de + 3 ½% l'an en 2002 comme en 2001, alors que la progression apparente du budget s'établissait à structure constante à 4,11 % pour 2002, contre 2,82 % pour 2001.

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

Comme la majeure partie de ces dépenses de personnel sont indexées sur le point de la fonction publique, la seule mesure de revalorisation prévue pour décembre 2002 devrait ainsi accroître les dépenses consacrées à l'enseignement scolaire en 2003 d'environ ½point supplémentaire.

Si l'on en tenait compte, **la progression du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire ressortirait ainsi à environ + 2,7 % en 2003.**

B. ANALYSE RÉTROSPECTIVE¹

Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1993

(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003 ²
Budget de l'enseignement scolaire	36,9	38,3	40,0	41,4	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7	53,9
Accroissement en %	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63 ³	4,11	2,23
Budget de l'éducation nationale	42,9	44,4	46,4	48,4	49,4	51,0	53,2	55,0	59,2	61,4	62,7
Accroissement en %	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51	3,85	2,1
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,4	19,8	19,6

Quoi qu'il en soit, la hausse des crédits destinés à l'enseignement scolaire marque une légère **rupture** par rapport à la tendance (+ 3 ½% l'an en moyenne à structure constante) observée aussi bien lors de la législature 1997-2002, que sur la période 1995-1997.

¹ Compte tenu du caractère récent du rattachement des crédits de la jeunesse à la section budgétaire, l'analyse rétrospective ne porte que sur les seuls crédits de l'enseignement scolaire.

² Hors agrégat « Jeunesse ».

³ La progression apparente du budget de l'enseignement scolaire en 2001 (soit + 7,6 %) s'expliquait en fait aux deux-tiers (à hauteur de 2,277 milliards d'euros) par l'inscription au budget du ministère de l'Education nationale du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du ministère, alors que cette opération faisait jusqu'à l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

Cette inflexion, qui s'explique par une rupture de tendance des effectifs, se confirme si l'on examine l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire en volume : à prix constants, ces crédits pourraient progresser d'environ 1,3 % en 2003¹, contre + 2,3 % par an en moyenne sur la période 1998-2002 et + 2,0 % l'an en moyenne sur la période 1995-1997.

Cette inflexion apparaît surtout plus nette si l'on rattache au budget de l'enseignement scolaire le coût des emplois-jeunes d'aides éducateurs (au nombre de 60.000 en février 2002, pour 70.000 postes autorisés) pris en charge par le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité, à hauteur de 757 millions d'euros en 2002.

Evolution du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs sur la période 1996-2002

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Budget de l'enseignement scolaire (1)	41,6	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,5</i>	<i>3,15</i>	<i>4,13</i>	<i>3,46</i>	<i>2,82</i>	<i>4,11</i>
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0	0,09	0,54	0,77	0,91	0,79	0,76
Total (1) + (2)	41,6	42,4	44,1	46,3	47,9	51,4	53,4
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,7</i>	<i>4,2</i>	<i>4,8</i>	<i>3,7</i>	<i>2,6</i>	<i>4,0</i>

En effet, la suppression de 20.000 postes d'aides éducateurs à compter du 1^{er} juillet 2003 représentera pour le ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité une économie de l'ordre de 150 millions d'euros en moitié d'année.

¹ Y compris l'impact prévisible de la revalorisation des rémunérations en décembre 2002.

Si l'on en tient compte, la progression des dépenses d'enseignement scolaire ralentit nettement en 2003 (à + 2,4 %), par rapport à la période 1998-2002 (environ + 3,8 % l'an à structure constante¹).

Quoi qu'il en soit, on peut rappeler que cette progression des dépenses s'est accompagnée au cours de la précédente législature d'une baisse des effectifs de l'enseignement scolaire : entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2001-2002, **le nombre d'élèves s'est réduit** de 185.000 (- 2,8 %) dans l'enseignement primaire et de 132.000 (- 2,2 %) dans l'enseignement secondaire.

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

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} degré ²	6.721	6.650	6.606	6.572	6.549	6.536
2 nd degré	5.736	5.719	5.692	5.664	5.619	5.605
Enseignement post-baccalauréat	272	272	271	272	271	271
Total	12.729	12.641	12.570	12.508	12.439	12.411

Source : ministère de l'éducation nationale.

¹ A structure constante, le cumul du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducatrices pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité avait ainsi augmenté en valeur de plus de 20 % sur la législature 1997-2002, soit plus de 14 % à prix constants, absorbant plus du tiers de la progression du budget général de l'Etat en francs courants et près des quatre-cinquièmes de la progression du budget de l'Etat en francs constants.

² Comme le relevait l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans une note de décembre 2001 « il convient [toutefois] d'être particulièrement prudent dans l'interprétation des données chiffrées [pour le premier degré] ». En effet, ces données, qui reposent traditionnellement sur un comptage manuel effectué par les directeurs d'école, « sont de plus en plus incertaines en raison de la grève administrative des directeurs d'école, relayée à la rentrée 2001 par un mouvement des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) ». L'IGAENR concluait « il paraît [pourtant] difficilement acceptable que l'éducation nationale, qui représente le premier budget du pays, ne soit pas en mesure de rendre compte de la réalité des effectifs qu'elle accueille ».

En revanche, selon les estimations et prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait être globalement stable (+ 0,2 %) entre la rentrée 2001 et la rentrée 2007 (+ 231.000 pour l'enseignement primaire, mais - 210.000 pour l'enseignement secondaire).

**Prévision des effectifs d'élèves dans les établissements du premier et du second degré
(hors enseignement post-baccalauréat)
(Public + privé, France métropolitaine + DOM)**

(en milliers)

Rentrée	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ^{er} degré	6.536	6.531	6.571	6.637	6.697	6.741	6.767
2 nd degré	5.605	5.598	5.578	5.528	5.473	5.429	5.395
Total	12.141	12.128	12.149	12.165	12.170	12.170	12.162

Source : ministère de l'éducation nationale.

Au total, le ratio crédits de l'enseignement scolaire de l'année n¹ (pensions comprises)/ effectifs de l'enseignement scolaire durant l'année scolaire s'achevant en année n devrait augmenter d'environ 1,4 % en 2003 en francs constants, contre + 3 % par an au cours de la précédente législature.

¹ Y compris le coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité, et y compris la mesure de revalorisation du point de la fonction publique à partir de décembre 2002.

II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE

Le tableau ci-après retrace les crédits du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire répartis par titre.

Récapitulatif des crédits du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire

(en milliards d'euros)

	LFI 2002 (scolaire)	PLF 2003 (scolaire)	Evolution (en %)	PLF 2003 (jeunesse)	PLF 2003 (scolaire + jeunesse)
Titre III (Moyens des services)	45,34	46,37	+2,3	0,032	46,41
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	28,90	29,19	+1,0	0,025	29,21
<i>dont pensions</i>	10,93	11,57	+5,9	0	11,57
<i>dont charges sociales</i>	3,99	4,02	+0,9	0,004	4,03
Titre IV (interventions)	7,25	7,41	+1,6	0,108	7,52
Total Dépenses ordinaires	52,58	53,78	+2,3	0,139	53,92
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,106	0,081	-22,9	0,003	0,084
Total (DO + CP)	52,69	53,87	+2,2	0,142	54,01

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

A la demande de la commission des finances du Sénat, la direction des affaires financières du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche s'est ainsi efforcée de reconstituer l'évolution des crédits destinés à l'enseignement scolaire par grandes catégories de dépenses.

**Evolution des crédits
par grandes catégories de dépenses**

(en milliards d'euros)

	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	Evolution 1993-2002 en % (2)
Dépenses de rémunérations	34,97	40,44	41,82	43,34	44,87	48,38 (3)	50,47	51,64	+44,3
Dépenses de fonctionnement	0,95	0,92	0,88	1,06	1,08	1,18	1,19	1,25	+25,7
Dépenses d'interventions	0,84	0,79	0,78	0,94	0,94	0,95	0,94	1,03	+11,2
TOTAL dépenses ordinaires	35,91	42,15	43,48	45,34	46,89	50,51	52,60	53,92	+46,5
Dépenses en capital (en CP)	0,177	0,109	0,108	0,115	0,102	0,105	0,106	0,084	-40,1

(1) Y compris jeunesse.

(2) L'évolution entre 2002 et 2003 n'est pas significative, compte tenu du transfert des crédits jeunesse.

(3) Prise en charge sur le budget du ministère des cotisations part patronale du chapitre 33-90.

Source : ministère de l'éducation nationale.

Compte tenu des changements de nomenclature budgétaire¹, cette reconstitution ne donne toutefois là encore qu'une **image imprécise** de l'évolution de la répartition des dépenses.

Il convient ainsi de signaler que la baisse apparente des dépenses en capital dans le projet de budget pour 2003 s'explique pour moitié par la décision de supprimer le chapitre d'investissement 56-37 « *Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement informatique* » et d'en répartir les crédits de paiement entre un chapitre de fonctionnement (le chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* ») pour les dépenses effectuées par la direction de l'enseignement scolaire (soit 11,5 millions d'euros) et le nouvel article 60 du chapitre d'investissement 66-33 « *Subventions d'équipement à caractère éducatif et social* » pour les subventions liées à l'acquisition de matériels informatiques (soit 17,5 millions d'euros)².

Cette décision conduit ainsi à renforcer la part des dépenses d'équipement informatique du ministère qui sont retracées dans des chapitres

¹ La **nomenclature** du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire est particulièrement **instable** : plus des deux-tiers des chapitres ont été ainsi modifiés ou supprimés depuis 1997 et le projet de budget pour 2003 comporte encore 27 mesures de transfert (après 25 en 2002), ce qui rend extrêmement difficile l'analyse des évolutions détaillées sur une longue période.

² Le chapitre 66-33 recueillant par ailleurs les autorisations de programme correspondantes, à hauteur de 25 millions d'euros en 2003.

de fonctionnement courant¹, alors que les dépenses d'équipement informatique sont considérés comme des investissements en comptabilité d'entreprise.

En outre, cette décision s'inscrit en porte à faux par rapport aux observations que la Cour des Comptes avait formulé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 (cf. l'encadré ci-après).

Les observations de la Cour des Comptes sur la politique « d'investissement » du ministère de l'Education nationale en matière d'informatique scolaire
(extrait du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000)

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

Au total, cet exemple met de nouveau en évidence les difficultés d'interprétation de l'évolution des dépenses en capital du budget de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, la reconstitution effectuée par le ministère met de nouveau en évidence la prédominance des dépenses de rémunération (plus de 95 % des crédits demandés en 2003 selon ce calcul *a minima*).

Sous les réserves précédentes, elle suggère également que le projet de budget pour 2003 à structure constante² prolonge les trois grandes tendances du budget de l'enseignement scolaire observées au cours de la période 1993-2002 :

- le dynamisme des dépenses de rémunération, sous les effets conjugués de la revalorisation des rémunérations et de la hausse des dépenses de pension ;
- la maîtrise des dépenses d'intervention, qui, à structure et prix constants, auront baissé en moyenne entre 1993 et 2003 ;
- le repli des dépenses d'investissement, divisées de moitié en dix ans.

¹ Le chapitre 34-96 « Dépenses d'informatique et de télématique » ayant déjà été fondu dans la LFI pour 2002 avec le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ».

² Notamment hors rattachement de la jeunesse.

Ces observations, qui suggèrent que la maîtrise des dépenses d'enseignement scolaire est étroitement liée à celle de la masse salariale afférente, confirment d'ailleurs les calculs similaires effectués par le bureau des études de la direction des affaires financières du ministère, et publiés en avril 2001 dans le cadre de la brochure annuelle « *Financement et effectifs de l'enseignement scolaire*¹ », selon lesquels la progression d'ensemble du budget de l'enseignement scolaire entre 1990 et l'an 2000 (+ 32,5 % en francs constants²) se caractérisait par des évolutions très contrastées des différentes catégories de dépenses³.

B. LES MOYENS DES SERVICES (TITRE III)

Les dépenses ordinaires constituent **99,8 % des crédits** du budget de l'enseignement scolaire. Elles s'élèvent à 53,92 milliards d'euros (+ 2,3 %) dans le projet de loi de finances pour 2003.

Les **moyens des services** représentent 86 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **46,41 milliards d'euros** en 2002.

Plus de 96 % des moyens des services, et plus 83 % des dépenses ordinaires, sont directement consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales, pour un montant total de 44,8 milliards d'euros.

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

¹ On peut regretter la disparition de cette brochure, qui était d'une très grande richesse et d'une très grande clarté.

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

³ Soit, en euros constants : + 34,9 % (soit + 11,48 milliards d'euros) pour les dépenses de personnels ; + 30,4 % (soit + 0,15 milliard d'euros) pour les bourses et les fonds sociaux ; + 21,8 % (soit + 0,16 milliard d'euros) pour l'enseignement privé, hors rémunérations ; + 0,6 % (soit + 0,003 milliard d'euros) pour le fonctionnement ; - 14,1 % (soit - 0,03 milliard d'euros) pour les crédits pédagogiques ; - 14,6 % (soit - 0,05 milliard d'euros) pour les interventions (hors bourses) ; - 28,3 % (soit - 0,03 milliard d'euros) pour la formation (hors rémunérations) ; enfin, - 53,2 % (soit - 0,12 milliard d'euros) pour les investissements.

1. Les crédits destinés directement aux rémunérations et aux charges sociales des personnels

Les dépenses directement¹ consacrées aux rémunérations et aux pensions progressent de 990 millions d'euros (+ 2,2 %) dans le projet de budget pour 2003.

● Cette progression s'explique aux deux-tiers par la hausse des dépenses de **pension** prises en charge par la section budgétaire (+ **640 millions d'euros**). On peut d'ailleurs souligner de manière plus générale le dynamisme des dépenses de pensions, qui devraient doubler entre 1994 et 2004.

Evolution du montant des pensions de la jeunesse et de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Montant total	7,23	8,00	8,43	9,65	10,37	11,11	11,93	12,81	nc
dont au budget de l'enseignement scolaire	6,36	6,64	7,36	8,27	8,87	9,51	10,08	10,93	11,57

Source : ministère de l'éducation nationale.

● Cette progression s'explique également, à hauteur de **223 millions d'euros**, par **l'effet en année pleine des mesures décidées par le précédent gouvernement**, soit :

- à hauteur de 48 millions d'euros par l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation du point de la fonction publique et des prestations familiales intervenues au cours du premier semestre 2002 ;

- à hauteur de 78 millions d'euros par l'effet en année pleine des **créations** d'emplois budgétaires (au nombre de 10.942) intervenues à la rentrée 2002 ;

- à hauteur de 97 millions d'euros par l'effet en année pleine des mesures de revalorisation catégorielles inscrites dans la loi de finances initiale pour 2002.

¹ Il convient toutefois de rappeler que les dépenses de personnel ne sont pas toutes retracées dans ces chapitres.

● Cette progression résulte aussi, à hauteur d'environ **109 millions d'euros**, des **nouvelles mesures de revalorisation catégorielles** prévues pour 2003, parmi lesquelles :

- la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles (pour un coût de 40,7 millions d'euros en tiers d'année correspondant à l'intégration de 20.735 emplois en 2003, comme en 2002) ;

- la revalorisation du régime indemnitaire des personnels ATOS (pour un coût de 25,8 millions d'euros), des personnels de inspection (pour un coût de 0,4 million d'euros) et des personnels d'encadrement (pour un coût de 0,2 million d'euros) ;

- la poursuite du plan de revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'école (pour un coût de 12,2 millions d'euros en 2003, comme en 2002) ;

- le financement (à hauteur de 11,9 millions d'euros) de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dont bénéficient les fonctionnaires de l'éducation nationale impliqués dans la politique de la ville ;

- la création (à hauteur de 7,25 millions d'euros) d'heures supplémentaires d'enseignement (HSE) destinées à financer la réduction de 23 à 21 heures hebdomadaires des obligations de service des enseignants du premier degré exerçant dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et dans les écoles régionales d'enseignement adapté (EREA) ;

- le repyramidage des corps de personnels de direction (pour un coût de 3,6 millions d'euros en tiers d'année), dans le cadre de la réforme de leur statut ;

- enfin, la création d'une « provision » pour la revalorisation de la rémunération des infirmières (à hauteur de 2,2 millions d'euros).

Au total, l'ampleur des mesures de revalorisation catégorielles inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 est sans précédent au cours des dix dernières années.

● Aux mesures de revalorisation précédentes, il convient d'ajouter la décision d'accroître les dépenses **d'action sociale** à destination des personnels du ministère de **1,5 millions d'euros**, à 65,0 millions d'euros (soit une hausse de 2,4 %, contre - 0,1 % en 2002)¹.

● Par ailleurs, la progression des dépenses directes de rémunération s'explique aussi, à hauteur de **26 millions d'euros** par le solde des mesure de **transferts** (d'un côté, le rattachement à la section budgétaire de 778 emplois en provenance de l'ancien ministère de la jeunesse et des sports, soit + 29 millions d'euros, de l'autre, le transfert de 70 emplois au ministère des affaires étrangères au profit de l'AEFE, soit - 3 millions d'euros) et, à hauteur de **11 millions d'euros**, par la **transformation fonctionnelle de 2.700 emplois** d'enseignants du premier et du second degré en emplois de corps supérieurs².

● Enfin, la **baisse du nombre d'emplois budgétaires réduit de 20 millions d'euros en tiers d'année la progression des dépenses directes de rémunération.**

En effet, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement pour 2003 prévoit la suppression de 2.664 emplois budgétaires sur un total de 964.118 en 2002 (soit -0,3 %). Il s'agirait là d'une évolution sans précédent depuis les réductions d'emplois de 1992 et de 1997 (cf. le tableau ci-après).

¹ A cet égard, on peut signaler qu'un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de mars 2001 relatif à l'action sociale au sein de l'administration centrale du ministère avait relevé que l'Education nationale ne consacrait aux titre des opérations ministérielles d'action sociale que 62,5 euros par agent et par an, contre 223 euros en moyenne pour les autres ministères, et respectivement 311, 534 et 242 euros pour trois ministères à la structure d'emploi comparable (culture, emploi et solidarité, justice). Ce même rapport observait ainsi que le ministère l'éducation nationale ne disposait que de 62,5 médecins équivalent-temps plein au titre de l'action sociale (pour environ 1,2 millions de personnes, enseignants du privé compris), contre 146 médecins pour le ministère de l'économie et des finances (pour 0,2 million d'agents).

² Le solde des autres mesures d'ajustement est par ailleurs proche de l'équilibre.

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	2001	2002	PLF 2003
Emplois budgétaires (en milliers)	937	942	944	945	946	941	941	942	942	954	964	961
Variation annuelle (en unités)	-2.851	5.399	2.026	751	1.055	-4.982	174	318	-154	12.838	10.942	-2.664

Sources : ministère de l'éducation nationale.

Pour apprécier l'ampleur de cette baisse, il convient toutefois de neutraliser les effets du rattachement à la section budgétaire des emplois « jeunesse » (soit + 778 emplois budgétaires), ainsi que ceux de diverses mesures de transferts vers d'autres ministères (- 73 emplois budgétaires au total, principalement sous l'effet du transfert de 70 emplois à l'AEFE), et ceux des mesures de transferts avec la section budgétaire « Enseignement supérieur » du budget du ministère.

Compte tenu de ces diverses mesures de transfert, le projet de budget pour la jeunesse et l'enseignement scolaire prévoit en fait la **suppression** d'un peu plus de **3.400 emplois budgétaires**, cette baisse d'ensemble recouvrant toutefois des **évolutions contrastées**, dont les principales sont :

- d'un côté, la **suppression de 5.600 emplois** (sur 40.000) de **Maîtres d'internat surveillants d'externat (MI-SE)** à compter du 1^{er} septembre 2003, dont notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, avait d'ailleurs souligné les conditions d'emploi difficiles dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 (cf. l'encadré ci-après) ;

- de l'autre, la **création de 1.000 emplois d'enseignants du premier degré**², (contre 800 prévus par le plan pluriannuel de recrutement 2001-2003 annoncé par le précédent gouvernement) et de **1.200 emplois non enseignants**³;

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

² Dont 23 formateurs en langues vivantes.

³ Dont 262 personnels médico-sociaux (210 infirmiers, 35 assistants de service social et 17 médecins) et 30 personnels d'inspection.

- enfin, la stabilisation du nombre d'enseignants du second degré¹.

Ces chiffres doivent être nuancés. En effet, l'évolution des emplois budgétaires ne donne cette année encore qu'un pauvre aperçu de celle des effectifs réels. Cependant, contrairement à l'évolution observée au cours des douze dernières années², les effectifs réels s'inscrivent également en net repli.

La situation difficile des maîtres d'internat et surveillants d'externat

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE), c'est à dire les « pions », sont a priori recrutés avec un double objectif :

- un objectif de pré-recrutement. L'article 1^{er} du statut des maîtres d'internat précise ainsi : « à égalité de titres, une priorité sera accordée aux candidats aux carrières de l'enseignement » ;

- depuis les années 1960, et de manière souvent prépondérante, un objectif d'aide sociale, ces emplois devant bénéficier en priorité aux jeunes issus de milieux modestes.

Le niveau de recrutement des MI-SE s'étagé le plus souvent entre BAC et BAC+3, le niveau moyen étant très différencié selon les académies, certaines d'entre elles recrutant prioritairement des jeunes de niveau BAC ou BAC +1. Enfin, il est à noter qu'un grand nombre de MI-SE doivent suivre leurs études par correspondance, en raison de leurs contraintes de service, comme de l'éloignement des centres universitaires. Au total, le profil des MI-SE se rapproche fortement de celui des aides-éducateurs, même si ces derniers sont sans doute en moyenne un peu plus âgés, un peu plus motivés, et un peu moins bien rémunérés (5.800 francs par mois en 1999 pour les aides-éducateurs, contre 6.100 francs par mois pour les MI-SE).

¹ A ces créations d'emplois sur postes budgétaires s'ajoutent 550 nouveaux emplois supplémentaires sur crédits (302 enseignants et 248 non enseignants) consacrés à la résorption de l'emploi précaire dans les établissements publics et les GRETA, et qui viennent donc en substitution d'emplois précaires.

² Ainsi, selon les reconstitutions effectuées par le bureau des études de la direction des affaires financières du ministère, et publiés en avril 2001 dans le cadre de la brochure annuelle « Financement et effectifs de l'enseignement scolaire », entre 1990 et l'an 2000 les emplois budgétaires n'ont progressé que de 14.000 (de 928.000 à 942.000, soit une hausse de 1,5 %), tandis que les effectifs équivalent-temps plein rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire ont augmenté de 136.000² (de 1.084.000 à 1.220.000), dont + 70.000 emplois jeunes, + 34.000 personnels enseignants, d'éducation et d'orientation dans le second degré public, + 12.700 enseignants du privé, + 14.500 contrats emplois solidarité, + 5.700 personnels administratifs et techniques (ATOS) titulaires, + 4.000 assistants étrangers, + 3.000 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE) et - 8.200 enseignants du premier degré (cette baisse s'expliquant pour 2.900 par le transfert des IUFM vers le budget du supérieur et pour 6.000 par la diminution du nombre de stagiaires).

Or un récent rapport¹ de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAENR) souligne que le **bilan de l'insertion professionnelle des MI-SE est « sombre »** :

- « *la qualité des études poursuivies est médiocre et, en tout état de cause, le plus souvent mal prise en compte dans la gestion des établissements* » ;

- les chances de réussite aux concours d'accès aux fonctions d'enseignement sont « *faibles* » ;

- à l'issue de leur contrat, les MI-SE connaissent donc une insertion professionnelle difficile : le ratio anciens MI-SE attributaires d'allocations chômage / MI-SE en poste serait ainsi de l'ordre de 20 % à 30 %.

Les observations de l'IGAENR reproduites ci-dessus appelaient réaction et action de la part du ministre de l'Education nationale. Dans le cadre d'un essai d'évaluation des suites apportées à ses rapports, l'IGAENR relevait toutefois en juillet 2000 : « *le rapport a été normalement diffusé dans les services. Ceux-ci, interrogés dans le cadre de la présente enquête, indiquent qu'ils n'ont engagé aucune étude de la mise en œuvre des conclusions présentées, dans l'attente d'une directive du cabinet qui n'est pas venue* ».

Interrogé de nouveau en 2001 par votre commission des finances sur les suites qu'il entendait au rapport de l'IGAENR, le ministère s'est contenté de répondre : « *les suites données au rapport de l'IGAENR 99-0025 seront communiquées ultérieurement* ». Cette réponse « *ultérieure* » ne fut jamais transmise.

Source : rapport de M. Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002.

2. Les autres crédits de fonctionnement

Les autres **crédits de fonctionnement** s'élèvent à **1.595 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2003, en augmentation de 79 millions d'euros.

Cette augmentation résulte toutefois à hauteur de 3 millions d'euros du rattachement de crédits fonctionnement destinés à la jeunesse, et, à hauteur de 11,5 millions d'euros, du transfert précité de crédits informatiques en provenance du titre V.

A structure constante, les crédits de fonctionnement ne progressent donc que de 65 millions d'euros (+ 4,3 %).

¹ « Le recrutement et l'insertion des maîtres d'internat et des surveillants d'externat », IGAENR, avril 1999. Depuis lors, l'IGAENR a de nouveau préconisé dans un rapport de novembre 2001 relatif à l'autonomie des établissements la réforme du recrutement des MI-SE, afin que soit pris en compte l'avis des chefs d'établissements.

Cette progression recouvre des évolutions contrastées, que votre rapporteur spécial s'attachera à présenter mesure par mesure et non pas chapitre par chapitre, dès lors que les mêmes mesures ont souvent un impact sur plusieurs chapitres budgétaires.

● Tout d'abord, les crédits « fléchés » destinés à des **actions pédagogiques spécifiques** dans l'enseignement public¹ sont largement redéployés. En effet, le projet de budget pour 2003 propose notamment :

- d'un côté, de **réduire de 17,8 millions d'euros** les crédits destinés aux **actions artistiques et culturelles**, ce qui se traduit notamment par la baisse des subventions de fonctionnement allouées aux classes « à projets artistiques et culturels » (les « *classes à PAC* »)², et au centre national de documentation pédagogique (CNDP) ;

- de l'autre, d'accroître de **5 millions d'euros** en tiers d'année, à partir du 1^{er} septembre 2003, les crédits de rémunération des intervenants extérieurs destinés à l'apprentissage d'une **langue vivante** à l'école primaire ;

- d'accroître de **7,1 millions d'euros** (à 23 millions d'euros) les crédits destinés au plan « **Handiscol** » en faveur de l'accueil des élèves handicapés en milieu scolaire³ ;

- d'abonder de **10 millions d'euros** les crédits destinés aux actions spécifiques « **école ouverte** ». Cet abondement vise notamment à accroître la rémunération horaire des enseignants qui y participent.

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

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

¹ Les crédits similaires destinés à l'enseignement privé sont retracés dans le titre IV.

² De même, des crédits du chapitre 37-83 destinés aux classes à PAC ont été annulés par le décret d'annulation en date du 8 novembre 2002.

³ Doté de 15,95 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002, ce plan ne recouvre toutefois qu'une faible part des crédits consacrés à l'intégration scolaire des élèves handicapés. Le ministère estime notamment pour 2002 à 149,28 millions d'euros le coût de la rémunération des enseignants des classes d'intégration scolaire et des unités pédagogiques d'intégration, à 11,76 millions d'euros le coût de la rémunération des personnels des EREA, à 20,32 millions d'euros le coût annuel des aides éducateurs exerçant exclusivement des fonctions d'auxiliaires d'intégration et à 58,9 millions le coût (remplacements inclus) des formations initiale et continue spécifiques.

- dans le domaine de l'enseignement primaire, l'absence de structure support de l'école conduit à ce que les services académiques soient les ordonnateurs finals de la dépense, pourtant dispersée dans un grand nombre de lieux d'usage (plus d'un millier d'écoles dans une académie). Outre la lourdeur des procédures et la charge qu'elle impose aux services académiques, ceux-ci n'assurent, sauf exception (parfois par exemple pour les ZEP) aucun suivi de la nature, du destinataire ou du montant des dépenses dites pédagogiques »¹.

Les crédits adoptés en lois de finances initiale pour le chapitre 36-71 « Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » présentent toutefois un **caractère** relativement **virtuel**, puisque ces crédits font régulièrement l'objet d'annulations en gestion (à hauteur de 45,7 millions d'euros pour 2001 et, par le décret d'annulation en date du 8 novembre 2002, de 56 millions pour 2002).

● Par ailleurs, les **moyens de fonctionnement stricto sensu** du ministère et de ses établissements publics connaissent également des évolutions disparates, puisque le projet de budget pour 2003 prévoit notamment :

- d'un côté, d'ajuster à la baisse de **3,35 millions d'euros** (à 45, millions d'euros) les crédits pour **frais de justice** et réparations civiles² ;

- et de réduire de **0,25 million d'euros** (à 82,3 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 %) les crédits destinée à la **formation** des personnels ;

- de l'autre, d'augmenter de **7,5 millions d'euros** (à 128,1 millions d'euros, soit une hausse de 5,9 %) les crédits destinés aux **examens et concours**, à la suite des dysfonctionnements observés lors de l'année scolaire 2001-2002 ;

- d'augmenter de **0,5 million d'euros** (à 6,55 millions d'euros) les crédits destinés à la **validation des acquis** de l'expérience professionnelle ;

- enfin, d'augmenter de **4 millions d'euros** les moyens de fonctionnement généraux des services académiques.

● L'évolution des moyens de fonctionnement du titre III recouvre également diverses **mesures intéressant les personnels** :

¹ Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des Comptes relevait toutefois un progrès, le ministère s'étant doté depuis deux ans de l'application ACCT lui permettant d'accéder à la dépense du comptable et fournissant un suivi hebdomadaire de la consommation des crédits délégués.

² De même, le décret du 8 novembre a annulé sur ce chapitre 2,59 millions d'euros de crédits, cette annulation correspondant à une économie de constatation.

- les subventions de fonctionnement allouées aux établissements publics (CNDP-CRDP, ONISEP, CEREQ, CNED, CIEP), soit 166,8 millions d'euros pour 2003, progressent au total de 1,3 million d'euros à structure constante, hors mesures relatives aux emplois-jeunes et aux actions artistiques et culturelles, soit + 0,8 % en moyenne, en raison principalement des mesures catégorielles de transformation d'emplois et de revalorisation des régimes indemnitaires de leurs personnels ;

- de même, les mesures de revalorisation indemnitaire expliquent l'essentiel de l'augmentation de 4,6 millions d'euros (à 343 millions d'euros, soit +1,3 %) de la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension ;

- par ailleurs, la mesure adoptée dans le cadre du collectif budgétaire d'août 2002 consistant à majorer les **frais de changement de résidence** et de **déplacement** des personnels de 12,5 millions d'euros en 2002, est reconduite à hauteur de **10 millions d'euros** en 2003, afin de résorber les retards de paiement accumulés au cours de ces dernières années.

● Enfin, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 prévoit deux faisceaux de mesures relatives aux **effectifs** payés sur crédits de fonctionnement.

En premier lieu, le projet de budget prévoit de **supprimer 20.000 emplois d'aides éducateurs**¹ (soit un gain budgétaire de 34 millions d'euros en fraction d'année), tout en confirmant le prolongement jusqu'au 30 juin 2003 du contrat de ceux qui avaient été recrutés en 1998 et dont le contrat de cinq ans arrivait en principe à échéance entre le 1^{er} janvier et le 29 juin 2003, ainsi qu'en en prévoyant le financement de l'ouverture de droits à l'indemnisation du chômage pour les aides éducateurs en fin de contrat (pour un coût budgétaire de 44 millions d'euros).

Au total, l'effet cumulé de ces mesures se traduit en 2003 par un coût initial de l'ordre de **10 millions d'euros** pour le budget de la jeunesse et de l'éducation nationale (mais par une économie de l'ordre de 150 millions d'euros en moitié d'année pour le budget du ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité, qui finance la majeure partie du coût des emplois jeunes).

En second lieu, le projet de budget pour 2003 ouvre sur le chapitre 36-71 « *Etablissements d'enseignement publics. Subventions* » une provision de **14 millions d'euros** en tiers d'année destinée à « *participer au financement d'un nouveau dispositif de proximité pour l'encadrement des élèves* » à partir de la rentrée 2003, en substitution des emplois de MI-SE et d'aides éducateurs supprimés à la fin de l'année scolaire 2002-2003.

¹ Qui passeraient de 57.000 au 31 décembre 2002 (sur un total de 70.000 postes) à 37.000 au 31 décembre 2003.

Selon le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, ce nouveau dispositif, dont le cadre juridique doit être précisé avant la fin de l'année 2002, devrait permettre le recrutement de **11.000 assistants d'éducation** à compter de septembre 2003 afin de « *remplir les fonctions essentielles actuellement assurées par les MI-SE et les aides-éducateurs... notamment la surveillance et la maintenance informatique* ».

On peut toutefois observer que les crédits prévus pour subventionner le recrutement des assistants d'éducation s'élèvent au total à 318 euros par mois et par assistant d'éducation, à supposer que tous soient recrutés dès le 1^{er} septembre 2003.

A titre de comparaison, le coût réel moyen d'un aide éducateur pour l'Etat (hors formation et hors assurance chômage), s'élevait au 1^{er} juillet 2002 à 1.574 euros par mois¹, selon les calculs réalisés par le ministère de l'éducation nationale à la demande de votre rapporteur, soit environ cinq fois plus.

Même en tenant compte des délais de recrutement, la provision inscrite dans le budget pour la rémunération des assistants d'éducation ne financera donc que 2.000 à 2.500 postes équivalent-temps plein à la rentrée 2003.

Or dans un courrier du 27 septembre 2002 adressé aux parlementaires, le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche précisait que « *les collectivités locales qui le voudront pourront y participer, chaque fois que leur implication sera de nature à améliorer le service rendu aux usagers* », et ajoutait « *... de nombreux aides éducateurs exercent des fonctions aux frontières des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales (par exemple la maintenance informatique, ou l'animation d'activités culturelles et sportives). Certaines fonctions sont même redondantes avec celles d'emplois-jeunes employés par les collectivités locales ou les associations... aussi les réflexions internes à l'éducation nationale sur la sortie du dispositif emplois-jeunes ne pourront-elles pas être déconnectées des discussions qui vont s'ouvrir sur l'extension du champ de la décentralisation* ».

Comme les établissements publics locaux d'enseignement ne semblent guère en mesure de financer la différence sur leurs ressources propres, le démarrage effectif du dispositif dans les délais et l'enveloppe budgétaire prévus pouvait apparaître comme supposant une participation financière importante de la part des collectivités locales.

En fait, cette **crainte est pour partie infondée**.

¹ Dont 926,47 euros de salaire net mensuel (au SMIC) + 627,52 euros de charges sociales + 21 euros de frais divers (visite médicale d'embauche, frais de déplacement ou de transport, frais de gestion).

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, la plupart des postes d'assistants d'éducation seraient ainsi financés par des redéploiements internes au chapitre 36-71 et par des transferts en gestion en provenance du ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité correspondant au coût budgétaire complet d'environ 8.000 postes d'emplois-jeunes non pourvus.

En effet, le projet de loi de finances pour 2003 propose la suppression de 20.000 postes d'emplois-jeunes aides éducateurs (de 57.000 à 37.000), mais le ministère de l'éducation nationale estime que le nombre de départs réels d'aides éducateurs atteindra progressivement 28.000 en 2003, compte tenu des taux de démission et du nombre d'aides éducateurs parvenant en fin de contrat. Ces 8.000 postes non pourvus, pour certains dès l'été, permettraient le financement d'un nombre équivalent de postes d'assistants d'éducation.

Au total, les créations de postes d'assistants d'éducation sont donc presque intégralement financées par les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2003.

Cependant, les effectifs réels d'aides éducateurs devraient baisser d'environ moitié (de 57.000 à 29.000), soit une baisse plus importante que celle qui est souvent évoquée.

• Compte tenu de ces observations, on peut apprécier approximativement comme suit l'évolution globale des effectifs prévue dans le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire (à structure constante, mais hors contrats aidés, assistants de langue, intervenants extérieurs, etc., pour lesquels le projet de budget ne fournit pas d'indications précises) :

- 3.400 emplois budgétaires ;
- 28.000 aides éducateurs (dont 20.000 postes supprimés et 8.000 postes non pourvus au départ de leur titulaire) sur crédits ;
- + 11.000 assistants d'éducation sur crédits ;
- + 154 enseignants du privé en application du principe de parité ;
- + 100 instituteurs pris en charge à Mayotte...

... soit au total une baisse des effectifs rémunérés par le ministère de l'éducation nationale d'un peu plus de 20.000 personnes (sur 1,2 millions, soit - 1,6 %), qui contraste fortement avec la progression continue observée au cours des années 1990-2002 (soit + 1,2 % par an en moyenne).

C. LES CRÉDITS D'INTERVENTION PUBLIQUE (TITRE IV)

Avec **7,516 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2002, soit une augmentation de 268 millions d'euros (+3,7 %), les crédits d'intervention publique représentent **13,9 %** du budget du ministère.

1. Les crédits consacrés à l'enseignement privé

Près de 87 % des crédits de ce titre sont consacrés aux rémunérations des enseignants et aux subventions de fonctionnement de **l'enseignement privé**, qui, avec 6,541 milliards d'euros (41,97 milliards de francs), voit ses dotations progresser de 143 millions d'euros, soit une hausse de 2,2 % (après + 3,53 % en 2002, + 2,02 % en 2001, + 3,65 % en 2000 et + 3,06 % en 1999).

Ces dotations se décomposent comme suit :

- **5,678 milliards d'euros** de crédits destinés à **rémunérer** les **enseignants** sous contrat, dont le nombre devrait augmenter de 174 en 2002 (soit 154 enseignants du premier degré en application du principe de parité avec les établissements publics et 20 contrats complémentaires dans les établissements privés d'enseignement spécialisé en application de la loi du 30 juin 1975, cette mesure trouvant sa contrepartie budgétaire dans la suppression de 20 emplois d'instituteurs spécialisés de l'enseignement public). La progression de ces crédits de (+ 2,6 %) s'explique pour l'essentiel, comme celle des crédits destinés aux rémunérations des personnels du public, par l'incidence en année pleine des mesures prises dans la LFI pour 2002, par les nouvelles mesures de revalorisation catégorielles, par le dynamisme des dépenses de pension et par diverses mesures d'ajustement ;

- **0,864 milliards d'euros** de **subventions de fonctionnement**, soit une hausse de 0,1 % (contre + 1,1 % en 2002), ce faible rythme de progression s'expliquant notamment par la baisse du forfait d'externat (en raison du repli des effectifs d'élèves) et par la baisse de 1,9 million d'euros des crédits destinés aux actions artistiques et culturelles.

2. Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** augmentent de 0,4 % (après une baisse de 3,3 % en 2002, mais des hausses de 0,9 % en

2001, de 1,2 % en l'an 2000 et de 29 % en 1999) pour atteindre 625 millions d'euros.

Cette quasi-stagnation s'explique par les **faibles taux de consommation** de ces crédits au cours des années précédentes (96,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en 1999, 96,0 % en 2000 et 90,2 % en 2001), en raison principalement de la baisse du nombre de bénéficiaires. Cette sous-consommation s'est notamment traduite par une **annulation** de crédits à hauteur de 48,8 millions d'euros en 2001.

On peut rappeler que ces crédits financent principalement des **bourses** proprement dites, qui comprennent :

- les **bourses de collège**, d'un montant maximal de 289 euros, attribuées à 774.000 élèves en 2001-2002 (contre 790.000 élèves en 2000-2001), soit 23 % des collégiens ;

- les **bourses nationales de lycée**, attribuées sur critères de ressources à 574.000 élèves en 2001-2002 (contre 589.000 élèves en 2000-2001), soit 25 % des lycéens ;

- les **bourses de mérite**, au nombre de 30.000 à partir de la rentrée 2002, attribuées sur critères scolaires et sociaux et d'un montant annuel forfaitaire de 767,27 euros ;

- les **primes** d'entrée en classes de seconde, de première et de terminale versées avec le premier terme de la bourse de lycée, d'un montant de 213,43 euros ;

- les **aides spécifiques** aux élèves boursiers de l'enseignement technique et professionnel (primes d'équipement et primes à la qualification) ;

- les bourses d'études pour les lycées français en Europe, au nombre de 35 en 2001-2002 ;

- enfin, les **primes d'internat**.

Ces crédits de bourses font l'objet de **trois mesures nouvelles** dans le projet de loi de finances pour 2003 :

- la prise en charge de 6.000 boursiers supplémentaires dans le cadre de la prime à l'internat (pour un coût de 1,3 million d'euros) ;

- l'augmentation de 2,1 % du taux des bourses de collège (pour un coût de 1,0 million d'euros en tiers d'année) ;

- l'augmentation de 1,6 % de la « part » de bourse de lycée, qui n'avait pas été revalorisée depuis la rentrée scolaire 1999 (pour un coût de 1,1 million d'euros en tiers d'année).

Les crédits du chapitre 43-71 financent également les **fonds sociaux** destinés à aider certains élèves ou leurs familles à faire face à des situations difficiles, mais qui se caractérisent à la fois par des taux de consommation faibles et par des **reliquats** très importants.

Interrogé par votre commission des finances sur les taux de consommation de ces fonds en 2001, le ministère de l'éducation nationale s'est tout d'abord félicité de leur « *croissance très sensible* », soit + 5 points pour le fonds social lycéen, + 8 points pour le fonds social collégien et + 6 points pour le fonds social cantines, ce qui n'est pas entièrement satisfaisant, puisque les taux de consommation rapportés aux crédits disponibles (crédits de l'année + reliquats) étaient très faibles en l'an 2000 ¹². Les reliquats auraient ainsi atteint à la fin de 2001 un montant (environ 65 millions d'euros) du même ordre de grandeur que la dotation prévue pour 2002 (soit 73 millions d'euros).

En réponse aux questions de votre commission des finances, le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche indique toutefois que « *de nouvelles directives à l'attention des recteurs, leur recommandant de mener une politique plus active d'information auprès des chefs d'établissement* », ainsi que « *le recrutement d'un nombre plus important d'assistantes sociales auprès des établissements d'enseignement ... devrait favoriser le développement de cette politique sociale* ».

Par ailleurs, les mesures adoptées en gestion en 2002 devraient favoriser la réduction des reliquats de fonds sociaux. En effet, dans le cadre du « gel républicain » initialement prévu jusqu'au 31 juillet et prorogé jusqu'au 12 août, puis dans le cadre du contrat de gestion pour 2002 établi avec la direction du budget, le ministère a mis en réserve 40,6 millions d'euros de crédits sur le chapitre 43-71, dont une trentaine de millions d'euros correspondraient à des crédits destinés aux fonds sociaux.

¹ Selon le ministère, environ 41 % pour le fonds social lycéen, créé en 1991 et destiné aux lycées publics ; environ 31 % pour le fonds social collégien, créé à compter de la rentrée 1995 dans les établissements publics et du 1^{er} janvier 1996 dans les établissements d'enseignement privé sous contrat ; enfin, environ 48 % dans les collèges et 51 % dans les lycées pour le fonds social pour les cantines créé à partir de la rentrée 1997-1998 dans le cadre de la loi contre les exclusions.

² Le rapport général de l'IGAENR pour 1999 observait d'ailleurs déjà « un accroissement des reliquats... nombreux [étant] les exemples d'établissements qui ne parviennent pas à réduire sensiblement ce reliquat, y compris dans un collège dont le principal assure pourtant que le contexte social est parfois dramatique... le cas le plus caricatural [étant] sans doute celui d'un lycée qui reçoit chaque année, au titre du fonds social, un crédit de 60.000 francs qu'il thésaurise consciencieusement au point que le montant des crédits disponibles s'élevait, à la rentrée dernière, à 362.858 francs ».

Ces crédits ont été pour partie **annulés** par un décret en date du 8 novembre 2002 (à hauteur de 13,7 millions d'euros pour l'ensemble du chapitre, la ventilation de ces annulations entre l'économie de constatation relative aux crédits de bourse et l'annulation de crédits destinés aux fonds sociaux n'étant pas connue à ce jour), tandis qu'une seconde tranche des crédits prévus pour 2002 au titre des fonds sociaux n'était déléguée aux rectorats qu'à charge pour eux de les sub-déléguer aux établissements en fonction de leurs besoins réels, c'est à dire de leur consommation effective, d'une part, de leurs réserves, d'autre part.

Au total, ces opérations ne devaient en principe aucunement réduire la capacité de chaque établissement à allouer des fonds sociaux, mais bien inciter ceux qui disposaient de réserves importantes à les mobiliser.

Votre rapporteur spécial **s'inquiète** toutefois de ce que, compte tenu semble-t-il de problèmes de communication interne au ministère, comme du caractère très tardif de la délégation de cette seconde tranche de crédits pour fonds sociaux aux rectorats, ces derniers soient confrontés à un dilemme entre une subdélégation aux établissements rapide, mais ne tenant pas compte de leurs réserves, ou bien une subdélégation équitable, mais trop tardive.

Au total, on peut donc craindre que les services académiques ne soient pas tous en mesure de procéder aux opérations de répartition et de subdélégation de fonds sociaux en temps utile pour éviter que les crédits nécessaires ne manquent à certains établissements à la fin de l'année 2002.

3. Les dépenses d'intervention en faveur de la jeunesse

Le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 propose la création d'un nouveau chapitre d'intervention 43-90 « *Jeunesse et vie associative* » qui rassemble les dépenses d'intervention en faveur de la **jeunesse**.

Doté de 107,55 millions d'euros en 2003, ce chapitre ne représente que 1,5 % des dépenses d'intervention de la section budgétaire (11 % hors subventions de fonctionnement et rémunérations des enseignants de l'enseignement privé), mais il rassemble plus des trois-quarts (75,8 %) des crédits de l'agrégat « *Jeunesse* ».

Ces crédits font l'objet dans le projet de loi de finances pour 2003 de **trois mesures nouvelles** visant respectivement à :

- la création de 100 nouveaux **Contrats Educatifs Locaux** (pour un coût de 0,79 million d'euros) afin de porter leur nombre à 3.000 ;

- la création (pour un coût de 0,45 million d'euros) de **60 postes** (en sus des 3.415 existants) dans le cadre du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire –**FONJEP**–, qui subventionne des emplois associatifs ;

- accroître le nombre de projets présentés par des jeunes bénéficiant du soutien du ministère et développer l'action partenariale avec les associations pour favoriser **l'engagement des jeunes** (pour un coût de 0,61 million d'euros).

4. Les autres dépenses d'intervention

La contribution de l'Etat aux **transports scolaires** s'accroît de 6,3 % dans le projet de budget pour 2003 (contre + 1,9 % en 2002 et +4,4 % en 2001) pour s'établir à 109,2 millions d'euros. Cette progression s'explique notamment par l'augmentation du coût des transports et par une mesure nouvelle à hauteur de 3 millions d'euros de participation aux frais de transport des élèves handicapés (dont 1,5 million d'euros supplémentaires au titre du plan Handiscol)¹.

Par ailleurs, les subventions aux dépenses d'éducation dans les **territoires et collectivités d'outre-mer** s'inscrivent en hausse de 19 %, à 39,5 millions d'euros, en raison notamment de la prise en charge de 100 instituteurs supplémentaires à Mayotte.

Enfin, les crédits demandés pour le chapitre 43-80 «*Interventions diverses*» augmentent de 3,2 millions d'euros, à 93,1 millions d'euros (avant l'inscription de mesures non renouvelables lors du débat parlementaire), cette augmentation s'expliquant d'un côté par la non reconduction de certains crédits non renouvelables (soit – 3,5 millions d'euros) ; de l'autre, par la hausse des crédits destinés à la rémunération et à l'indemnisation chômage des contrats emploi solidarité (CES) et des contrats emploi solidarité consolidés (CEC)(soit +2,7 millions d'euros) et par l'abondement des crédits destinés aux « **classes relais** » (soit + 3,8 millions d'euros).

¹ La progression de l'intégration scolaire des élèves handicapés se traduit par des coûts marginaux de transports fortement croissants : le coût moyen pour l'Etat du transport scolaire d'un élève handicapé subventionné à 100 % est ainsi passé de 5.766 euros en l'an 2000 à 6.432 euros en 2001, soit une hausse de 11,55 %.

D. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)

● Les dépenses en capital ne représentent qu'une **infime fraction (0,16 %) du budget de l'enseignement scolaire**, avec **84,2 millions d'euros de crédits de paiement** demandés pour 2003, en baisse 21 % (après +0,7 % en 2002, + 3,0 % en 2001 et – 11 % en l'an 2000).

Les **autorisations de programme** augmentent toutefois de 7,4 % (après + 9,2 % en 2002), à 140,8 millions d'euros, dont :

- 61,12 millions d'euros pour les investissements et les subventions d'investissement aux opérations de construction, de maintenance et d'équipement dans les collectivités territoriales d'outre-mer et en Corse (dont 40,88 millions d'euros dans le cadre des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-Régions) ;

- 47,21 millions d'euros en faveur des investissements de l'administration centrale de l'éducation nationale, des services académiques, des établissements à la charge de l'Etat et des établissements publics ;

- 25 millions d'euros de subventions d'équipement (notamment informatique) aux établissements d'enseignement ;

- 5,03 millions de subventions d'équipement en matière d'équipements sociaux éducatifs destinés à la jeunesse ;

- 1,07 million d'euros destinés au Centre international de Valbonne ;

- 1 million d'euros de subventions accordées par l'Etat en vue de la mise à disposition de logements sociaux aux agents du ministère ;

- 0,23 million d'euros destinés aux travaux de maintenance et de mise en sécurité de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

On peut observer que le projet de loi de finances ne prévoit pas d'abonder le fonds d'aide à la construction et à la réhabilitation d'internats créé en 2002 et doté de 4,6 millions d'euros d'autorisations de programmes.

● Pour apprécier l'évolution des crédits d'investissement à structure constante, il convient toutefois de neutraliser deux mesures :

- d'un côté, le transfert au chapitre de fonctionnement 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et*

subventions de fonctionnement » des crédits de paiement relatifs aux dépenses effectuées par la direction de l'enseignement scolaire (soit 11,5 millions d'euros) ;

- de l'autre, le rattachement des dotations en capital destinées à l'agrégat « Jeunesse » (soit 5,6 millions d'euros d'autorisations de programme et 2,7 millions d'euros de crédits de paiement).

A structure constante, l'évolution des dotations en capital s'inscrit ainsi à + 3,1 % en autorisations de programme, mais à - 12,5 % en crédits de paiement.

L'écart considérable entre les autorisations de programme (140,8 millions d'euros) et les crédits de paiement (84,2 millions d'euros) demandés pour 2003, ainsi que la baisse des crédits de paiement à structure constante s'expliquent par le fait que, contrairement à l'année précédente, le projet de loi de finances pour 2003 **tire les leçons budgétaires**¹ de la **sous-consommation** préoccupante de ces crédits, les reports atteignant 53 millions d'euros en 2001 (soit plus de 32 % des crédits ouverts en LFI et LFR), contre 29 millions d'euros en l'an 2000 (soit 19 % des crédits ouverts)².

Interrogé par votre commission des finances sur les causes de ces reports, le ministère s'exonère largement de sa responsabilité en indiquant que ces reports sont surtout générés par le fait :

- « *soit que les collectivités maîtres d'ouvrage sont peu outillées pour conduire des opérations importantes, comme c'est souvent constaté dans les DOM et les TOM (notamment la Polynésie) ;*

- *soit que les opérations comportent des difficultés intrinsèques, comme les opérations de réhabilitation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, qui supposent des interventions en site occupé, pour lesquels des locaux-tiroirs faciliteraient la conduite rapide des chantiers* ».

On peut toutefois rappeler que la Cour des Comptes avait formulé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 des observations sévères à l'encontre de la **politique d'investissement** de l'éducation nationale.

¹ Concrètement, l'échéancier prévisionnel des ouvertures de crédits de paiement (« la clef de répartition des AP en CP ») est ainsi étalé dans le PLF 2003 sur six ans au lieu de trois ans pour les investissements effectués directement par l'Etat et sur quatre ans au lieu de deux ans pour les subventions d'investissement accordées par l'Etat.

² De même, 18,5 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations de programmes ont été annulés par le décret d'annulation en date du 8 novembre 2002.

III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Les agrégats du budget de l'enseignement scolaire ont été entièrement refondus dans le projet de loi de finances pour 2002¹, afin de permettre une identification plus claire de l'allocation des moyens et des objectifs du département ministériel. Par ailleurs, le rattachement de la direction de la jeunesse au ministère de l'éducation nationale se traduit par la création d'un agrégat budgétaire spécifique dans le projet de budget pour 2003.

Le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire se compose donc désormais des **cinq agrégats** suivants :

- 31- « *Administration et fonctions support à l'enseignement* » ;
- 11- « *Enseignement primaire public* » ;
- 12- « *Enseignement secondaire public* » ;
- 13- « *Etablissements d'enseignement privé sous contrat* » ;
- 14- « *Jeunesse* ».

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

Votre rapporteur s'attachera plus particulièrement dans les développements qui suivent à commenter ces objectifs et les indicateurs qui leur sont associés, puisqu'il préfigurent les objectifs et les indicateurs de performance des « programmes » prévus à partir de 2005 par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances².

¹ Jusqu'en 2001, le budget de l'enseignement scolaire se composait des quatre agrégats (« Administration et interventions », « Enseignement primaire », « Enseignement secondaire » et « Etablissements publics ») qui, comme l'avait souligné la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, reposaient sur une analyse très fruste des missions du ministère et correspondaient à des regroupements de lignes disparates (les deux premiers correspondant aux finalités des dépenses concernées, le quatrième à des acteurs institutionnels, et le troisième mélangeant aux crédits de fonctionnement de l'administration ceux de l'enseignement privé).

² L'article 7 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances dispose en effet que les crédits sont spécialisés par programmes (de 100 à 150 pour l'ensemble du budget de l'Etat) auxquels « sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

A. ADMINISTRATION ET FONCTIONS SUPPORT À L'ENSEIGNEMENT (AGRÉGAT 31)

1. La composition et les missions de l'agrégat

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

- la contribution du ministère de l'éducation nationale au financement des pensions civiles de l'ensemble des fonctionnaires du ministère (enseignement supérieur compris) ;

- les rémunérations, la formation et les charges sociales des personnels non enseignants affectés en administration centrale et dans les services des rectorats et des inspections académiques ;

- les moyens généraux et les dépenses d'investissement des services de l'Etat, ainsi que les frais de justice et de réparations civiles ;

- les subventions allouées aux établissements publics nationaux sous tutelle du ministère (Centre national et centres régionaux de documentation pédagogique - CNDP et CRDP - ; Centre national d'enseignement à distance – CNED - ; Office national d'information sur les enseignements et les professions – ONISEP - ; Centre d'études et de recherche sur les qualifications – CEREQ - ; Centre international d'études pédagogiques - CIEP -) ;

- la contribution de l'Etat aux dépenses de transport des élèves.

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 24,6 % de l'ensemble du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **13,3 milliards d'euros** en 2003 (dont 11,6 milliards d'euros pour les pensions), soit une **progression de 5,3 %** par rapport à 2001, ce rythme particulièrement élevé s'expliquant pour l'essentiel par le dynamisme des charges de pension (+ 5,9 %).

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

Le bleu budgétaire propose désormais des **esquisses de comptabilité analytique**, puisqu'il recense pour une période de cinq années (1999-2003) l'évolution du coût annuel (décomposé en dépenses de personnel et autres

dépenses) de chacune de ces missions. Etablies en affectant des articles ou des prorata d'articles budgétaires à chaque mission, ces données sont *a priori* de lecture plus instructive que l'évolution des crédits de l'agrégat par titre ou par chapitre.

**Evolution des coûts des composantes (hors pensions)
de l'agrégat « administration et fonctions supports à l'enseignement »**
(en millions d'euros)

Composante de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	2003
Conduite de la politique éducative	649	673	703	724	725
<i>Dont personnels</i>	527	546	607	625	580
<i>Hors personnels</i>	122	127	96	99	145
Gestion administrative et financière des personnels	382	395	417	430	429
<i>Dont personnels</i>	303	312	354	365	325
<i>Hors personnels</i>	79	83	63	65	104
Logistique	681	705	732	751	761
<i>Dont personnels</i>	237	243	273	278	254
<i>Hors personnels</i>	444	462	459	473	507

Source : PLF 2003

L'interprétation de ces tableaux demeure toutefois difficile, puisque les évolutions des coûts de chaque composante sur la période 1999-2003 résultent en fait pour une large part des **changements de nomenclature budgétaire**, qui ne sont pas neutralisés par la méthode utilisée. De même, les clefs de répartition du coût des missions entre les différents types de dépenses ont été modifiées dans le PLF pour 2003 sans que les données des années précédentes ne soient rétro-polées. Enfin, le « bleu budgétaire » juxtapose des données d'exécution budgétaire issues de l'Agence comptable centrale du Trésor pour 1999-2001, des estimations pour 2002 et des crédits demandés dans le PLF pour 2003 (ce qui tend dans l'ensemble à minorer la progression prévue pour 2002 et/ou 2003). Au total, les séries de données présentées ne sont donc **guère cohérentes**.

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

L'agrégat « *Administration et fonctions support de l'enseignement* » se voit assigner des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité du service et d'amélioration de la gestion.

a) Les objectifs d'efficacité socio-économique

L'agrégat « *Administration et fonctions support de l'enseignement* » se voit pour la première fois assigner deux objectifs d'**efficacité socio-économique** :

- « *assurer une meilleure maîtrise du fonctionnement et de la dépense immobilière* », les indicateurs associés à cet objectif étant le coût par agent de la logistique générale (hors immobilier), le ratio crédits de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments/crédits consommés du titre V, et le « coût au m2 » des dépenses d'entretien, de maintenance et de sécurité du patrimoine immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés.

Si le premier indicateur n'appelle pas d'observations, on peut toutefois relever que **la formulation des objectifs ministériels relatifs à la politique immobilière est ambiguë, sinon contradictoire**, puisque ces objectifs consistent à la fois à « *maîtriser la dépense immobilière* » et à « *assurer progressivement la remise à niveau du parc immobilier* ».

S'agit-il en fait de modérer les dépenses, ou bien de les augmenter pour les porter au niveau (trois ou quatre fois plus élevé que les 12 euros/m2/an constatés en l'an 2000¹), qui correspondrait à des dotations aux amortissements « normales » ?

En outre, compte tenu de la faible consommation des dotations en capital du ministère, on peut s'interroger sur la pertinence du ratio crédits de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments/crédits consommés du titre V ;

- « *maintenir à un niveau suffisant le recrutement d'enseignants titulaires* », les indicateurs associés à cet objectif étant le taux de rendement (stagiaires nommés/postes offerts) et le taux d'attractivité (nombre de présents/postes offerts) des concours externes de recrutement d'enseignants du second degré, d'une part ; le pourcentage de personnels non titulaires dans l'enseignement public, d'autre part.

On peut relever un **progrès méthodologique**, puisque le taux d'attractivité des concours de recrutement d'enseignants du second degré (alors défini comme ratio nombre d'inscrits/postes offerts) avait été retenu dans le PLF pour 2002 comme indicateur de la « *qualité du service* », ce dont votre commission des finances s'était alors étonné.

Cela étant, **l'évolution récente de cet indicateur est inquiétante**, puisque le ratio nombre de présents/postes offerts aux concours de recrutement du 2nd degré a baissé de 7,64 en 1999 à 6,63 en 2001.

¹ Pour un bâtiment d'un coût 1.500 euros au m2 amorti sur 30 ans, les dotations aux amortissements annuelles s'élèvent à 50 euros par m2.

Quoi qu'il en soit, on peut signaler que ce faisceau d'indicateur relatifs au recrutement des personnels est incomplet, dès lors qu'il ne rend notamment pas compte des difficultés particulières de recrutement d'enseignants du premier degré, en particulier de l'évolution de la proportion de **professeurs des écoles recrutés sur liste complémentaire** (au nombre de 6.300 en 2001-2002, à comparer avec le nombre de postes offerts au concours en 2001 – soit 11.250-) pour pourvoir immédiatement, presque sans formation initiale, des postes devenus vacants en cours d'année scolaire¹. La réduction des recrutements sur liste complémentaire, à 5.000 en 2002-2003, puis 3.300 en 2003-2004 et 2.000 à partir de 2004-2005 selon les indications transmises à votre rapporteur spécial, figure pourtant parmi les objectifs du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

b) Les objectifs de qualité du service

Les objectifs relatifs à la **qualité du service** ont été profondément modifiés, conformément aux préconisations formulées l'an passé par la commission des finances du Sénat. Les **nouveaux objectifs** retenus sont les suivants :

- « *développer la prévention du contentieux et simplifier les procédures administratives pour les usagers* », les indicateurs associés étant le taux de résultat positifs de l'intervention du réseau des médiateurs de l'éducation nationale (créé en 1999), le nombre de formulaires mis en ligne et le nombre de téléprocédures.

Le choix de cet objectif dans le cadre d'objectifs de qualité du service constitue là encore un progrès méthodologique : dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2002, la commission des finances du Sénat avait en effet critiqué l'inscription de l'objectif consistant à « *améliorer la qualité du service rendu aux usagers du système éducatif* » parmi les objectifs d'efficacité de la gestion, certains des indicateurs associés, comme le « *nombre de messages [électroniques] destinés au réseau national et académique de conseil* » et le nombre de connexions au réseau intranet de la

¹ Ces enseignants effectuent ensuite leur formation en IUFM l'année suivante. Le rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 relatif au contrôle de gestion indiquait que le développement cette pratique résultait notamment de la mise en place à partir de 1997 du contrôle financier des dépenses déconcentrées, toute surconsommation du chapitre 31-92 relatif à la rémunération des personnels titulaires, c'est-à-dire tout surnombre temporaire, ayant été « banni ». En conséquence, « les concours ont du être calibrés uniquement en fonction des postes vacants à la rentrée scolaire. Pour pourvoir les postes qui se libéraient ensuite, il a fallu alors recourir aux listes complémentaires, avec le double inconvénient de mettre pendant une année des professeurs non formés devant des élèves, et d'amplifier le déficit à la rentrée scolaire suivante puisque les maîtres recrutés à l'année scolaire N vont se former à l'IUFM à l'année N+1 ».

direction des affaires financières du ministère étant par surcroît peu satisfaisants¹ ;

- « *améliorer la qualité du processus d'orientation* », les indicateurs associés étant les taux d'appel satisfaits et formulés à la fin des classes de 6^{ème}, de 3^{ème} et de 2^{nde}.

Même si les indicateurs associés sont d'interprétation difficile, et ne rendent pas compte de phénomènes préoccupants comme la désaffection des filières scientifiques, et la persistance de choix d'orientation moins ambitieux pour les filles que pour les garçons, il convient de se **féliciter** de l'introduction de cet objectif. L'aide à l'orientation est en effet sans doute l'un des domaines où le système éducatif français a le plus à progresser.

On peut notamment souligner que les travaux de la direction de la direction de la programmation et du développement du ministère de l'éducation nationale montrent que les élèves ambitieux ont ultérieurement une meilleure scolarité, et que l'ambition fait relativement défaut aux enfants issus de milieux défavorisés, notamment dans l'enseignement scolaire, d'une part, aux filles, notamment lors de l'entrée dans l'enseignement supérieur, d'autre part².

Quoi qu'il en soit, on peut observer que le projet de loi de finances pour 2003 ne retient plus les deux objectifs de qualité du service consistant à :

- « *favoriser la mobilité des personnels* », les indicateurs associés à cet objectif étant précédemment les taux de satisfaction des vœux des personnels enseignants aux mouvements inter- et intra-académiques, dont votre commission avait souligné la faible pertinence (que signifie concrètement le taux de satisfaction des vœux pour les mouvements quand les enseignants sont parfois invités formuler jusqu'à trente vœux ?) ;

- « *améliorer la qualité du service des pensions* »³, cette suppression étant justifiée selon le ministère par le fait que les pensions devraient faire l'objet d'un compte d'affectation spéciale dans le cadre des futurs programmes.

¹ Compte tenu de ce que l'ensemble des gestionnaires des établissements ont accès à ce réseau, les objectifs fixés en termes de nombre de connexions (18.000 en 2002) paraissent d'ailleurs très modestes.

² Cf. notamment « l'Etat de l'école 2002 », ainsi que Fabrice Murat et Thierry Rocher « La place du projet professionnel dans les inégalités de réussite scolaire à 15 ans », in « France, portrait social 2002-2003 ».

³ Le traitement des dossiers de pension a pris des retards importants et l'IGAENR indique à cet égard qu'il existe des gisements de productivité latents dans les rectorats, mais souligne aussi que l'amélioration du traitement des dossiers de pension supposerait une refonte de la réglementation.

c) Les objectifs d'amélioration de la gestion

Le ministère a défini de **nouveaux objectifs d'amélioration de l'efficacité de la gestion**, puisque ceux retenus l'an passé étaient en fait des objectifs de qualité du service. Ces nouveaux objectifs sont :

- « *développer la modernisation des outils de gestion* », les indicateurs associés étant le nombre d'agents pour un micro-ordinateur (1,01 en services déconcentrés en 2001) et le ratio crédits pour l'informatique de gestion/agent en services académiques.

Le choix de cet objectif est **légitime**. On peut d'ailleurs s'étonner de ce qu'il n'ait pas été retenu dans le cadre des projets de lois de finances précédents. En revanche, le choix des indicateurs laisse **dubitatif** : que pourra-t-on inférer de l'évolution du nombre de micro-ordinateur par agent, dès lors que celui-ci s'établissait déjà quasiment à un pour un en 2001 ?

- « *assurer la gestion administrative et financière des personnels au plan déconcentré* ». L'intitulé de cet objectif suggère que l'objectif est la déconcentration de la gestion des personnels, mais l'indicateur retenu est en fait un indicateur de productivité (le nombre de personnels gérés par agent gestionnaire).

B. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC (AGRÉGAT 11)

1. La composition et les missions de l'agrégat

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

Les crédits alloués à cet agrégat (pour 99,6 % des dépenses de fonctionnement) représentent 19,3 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Ils s'élèvent à **10,44 milliards d'euros** en 2003, soit une **progression de 2 %** par rapport à 2002.

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

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

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

(en millions d'euros)

	1999	2000 ¹	2001	2002 (est.)	PLF2003	Evolution des coûts 1999/2003 (en %)	Evolution du nombre des élèves 1999/2003 ² (en %)
Enseignement préélémentaire	2.991	3.078	3.134	3.196	3287	+ 9,9	+ 4,8
<i>Dont personnels</i>	2.974	3.054	3.099	3.145	3.241	+9,0	
<i>Hors personnels</i>	17	24	35	51	46		
Enseignement élémentaire	6.473	6.637	6.816	7.011	7.149	+ 10,4	- 2,9
<i>Dont personnels</i>	6.438	6.587	6.741	6.899	7.052	+ 9,5	
<i>Hors personnels</i>	35	50	75	113	97		

Source : PLF 2003

Ce tableau suggère que la répartition des moyens sur la période 1999-2003 aura été plus favorable à l'école primaire qu'à l'école maternelle.

Cependant, les effectifs concernés (c'est à dire les élèves scolarisés dans l'enseignement public) devraient progresser de 4,8 % (de 2,20 millions à 2,31 millions) dans les écoles maternelles publiques, mais baisser de 2,9 % (de 3,48 millions à 3,38 millions) dans les écoles primaires publiques (enseignement spécialisé inclus).

Au total, selon les prévisions du ministère, le ratio dépenses en année/nombre d'élèves à la rentrée n devrait progresser de 13 % à l'école primaire contre 5 % à l'école maternelle, ce dont on peut s'étonner.

Certes ce phénomène s'explique pour partie par les conséquences de la reprise démographique de la fin des années 1990, dont les effets différés ont d'abord touché l'école maternelle dès l'an 2000, avant d'atteindre l'école primaire à partir de 2003.

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

² De rentrée à rentrée.

On peut toutefois se demander si ce phénomène ne reflète pas aussi le défaut d'orientations claires pour l'enseignement préélémentaire, notamment pour la préscolarisation à deux ans hors ZEP, dont les moyens constituent souvent une variable d'ajustement¹.

A titre d'illustration, on peut ainsi signaler qu'à sa question relative aux suites données à un rapport de l'IGEN de janvier 2000 portant état des lieux de l'école maternelle, la commission des finances du Sénat s'est vue répondre en 2001 que ce rapport n'était pas public, puis, en 2002 : « *la réponse faite à la question en 2001 était sans doute insuffisamment précise ; non seulement le rapport ... n'a pas été rendu public, mais il n'a pas été transmis à l'administration, qui n'a donc pu envisager la mise en œuvre des recommandations qu'il pouvait contenir* ».

De même, la commission des finances du Sénat n'a pas obtenu de réponse en 2002 à la question, pourtant essentielle, des **transferts de charges** entre administrations publiques (Etat, collectivités locales, caisses d'allocations familiales) résultant d'un taux de préscolarisation plus ou moins élevé.

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

L'enseignement primaire public se voit assigner des objectifs d'efficacité socio-économique et de qualité du service, et, pour la première fois, des objectifs d'efficacité de la gestion.

a) Les objectifs d'efficacité socio-économique

Les objectifs **d'efficacité socio-économique** assignés à l'enseignement primaire public sont les suivants :

- « *améliorer la prise en charge des élèves les plus jeunes en zones d'éducation prioritaire (ZEP)* », les indicateurs associés à cet objectif étant le **nombre d'élèves par classe dans les écoles en ZEP** et hors ZEP.

Il convient d'observer, d'une part que cet objectif était classé l'an passé parmi les objectifs de « qualité du service », ce qui était moins logique, d'autre part que l'objectif consistant à baisser les effectifs dans les seules ZEP

¹ On peut d'ailleurs signaler que la proportion d'élèves préscolarisés à deux ans variait ainsi à la rentrée 2001 de un à six entre les académies, et de un à dix sept entre les départements d'une même académie (dans l'académie de Grenoble, de 70 % en Ardèche à 4% en Haute-Savoie), sans que ces écarts ne reflètent toujours des choix culturels différents de la part des parents, ni la proportion d'élèves en ZEP.

est **cohérent** avec l'avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école de mars 2001 (cf. l'encadré ci-après).

On peut rappeler que les moyens consacrés à cet objectif peuvent être évalués à environ **8.300 postes supplémentaires** dans les écoles¹.

**L'effet de la réduction de la taille des classes selon le HCEE
(extraits)**

« La question de l'influence de la taille des classes sur l'efficacité de l'enseignement et les progrès des élèves est largement débattue dans notre système éducatif. Il est assez couramment admis qu'une réduction de la taille des classes doit entraîner des effets positifs, et sa revendication fait souvent partie des mesures que les enseignants et les parents d'élèves appellent de leurs vœux.

La France a consacré, de fait, des moyens importants à une réduction sensible de la taille des classes : de 1966 à 1999, cette taille a diminué en moyenne de 43,7 élèves à 25,5 en maternelle, de 28 à 22,3 élèves en élémentaire, de 27,5 à 24,2 élèves dans le premier cycle du second degré et de 30,8 à 28,8 élèves dans le second cycle général et technologique. Encore cette dernière réduction sous-estime-t-elle l'effort réel, puisque, dans ces lycées, le nombre d'élèves par enseignant a diminué plus nettement, notamment parce que, au sein de classes aussi grandes qu'auparavant, les élèves se voient proposer plus souvent des enseignements en petits groupes ou optionnels (de 1990 à 1995, ce taux est passé de 13,8 élèves pour un enseignant à 11,8. Le même type d'évolution peut être constaté dans la plupart des pays développés. Par ailleurs, des politiques volontaristes de réduction de la taille des classes sont conduites dans certains de ces pays, en particulier aux Etats-Unis.

Une question qui appelle des recherches et des études dans notre pays

... L'essentiel des travaux scientifiques de qualité sur lesquels il est aujourd'hui possible d'asseoir des réflexions et des décisions sur ce sujet est réalisé dans d'autres pays - notamment aux Etats-Unis- et porte donc sur d'autres systèmes éducatifs que le nôtre. Une question aussi débattue et dont les enjeux éducatifs et financiers sont particulièrement élevés devrait faire l'objet de davantage de recherches et d'études dans le contexte spécifique du système éducatif français...

Une forte réduction de la taille des certaines classes peut avoir des effets positifs

... Bien que souvent conduites dans d'autres contextes que le nôtre, les recherches actuellement disponibles – recherches qui portent surtout sur l'enseignement primaire et secondairement sur le collège - convergent vers quelques conclusions importantes. Ainsi il semble exister un effet positif - mais faible - sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, qui semble ne se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et qui n'est vraiment visible que pour les enfants de familles défavorisées. Cet effet semble durable, même après que les élèves ont rejoint de grandes classes.

¹ Cf. « Quelle priorité dans l'attribution des moyens à l'éducation prioritaire ? », M. Jeljoul, A. Lopes et R. Degabriel, in *Education & formations* n°61, septembre-octobre 2001, page 83.

Pour être efficace, une politique de réduction de la taille des classes doit donc être très sélective...

Ainsi, si l'on décide de conduire une politique de réduction de la taille des classes, il faut, pour qu'elle ait une chance d'être efficace, qu'elle soit très « ciblée » en direction des seules petites classes du primaire (pour nous le Cours préparatoire) des écoles où est concentrée la population la plus défavorisée. Encore faut-il, si l'on veut bénéficier des effets positifs d'une telle politique, consentir un effort important - donc coûteux - de réduction de la taille de ces classes, en envisageant d'aller vers des classes ayant nettement moins de 20 élèves.

Il serait donc concevable d'expérimenter une disposition respectant ces trois critères, de l'évaluer au bout de deux ans, puis de l'étendre si elle est aussi efficace que ce que laissent attendre les études.

En tout cas, une politique touchant d'autres niveaux de scolarité ou une politique à visée plus générale n'ont pas, d'après les recherches disponibles, d'effets positifs, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes « au fil de l'eau » ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique.

... d'autant plus que d'autres politiques peuvent être plus efficaces

Il faut, de plus, se poser la question de savoir si une politique de réduction de la taille des classes – même très sélective - est plus intéressante, par rapport à son coût, c'est-à-dire est plus « efficace », que d'autres mesures de politique éducative, comme par exemple, l'aide individualisée aux élèves ou des mesures en direction des enseignants (formation, animation, évaluation, etc.).

On dispose de peu de travaux permettant des comparaisons fondées en la matière. Tout au plus peut-on tirer des impressions de recherches conduites – une fois encore - aux Etats-Unis et qui laissent penser que certaines politiques s'avèrent plutôt plus efficaces, voire efficaces ou équitables, que la réduction de la taille des classes.

Cela incite, en tout cas, à n'envisager cette politique de réduction de la taille des classes que de la façon très sélective – et dans un premier temps, expérimentale - qui a été évoquée plus haut, et après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne peuvent pas être mieux utilisées autrement ».

Source : avis du HCEE de mars 2001.

- « permettre une meilleure intégration des élèves dans l'Europe du plurilinguisme », les indicateurs associés étant, comme l'an passé, le nombre d'élèves suivant un enseignement de **langue vivante étrangère** par niveau d'enseignement, ce qui appelle deux observations.

En premier lieu, l'enseignement d'une langue vivante étrangère ne suffit pas pour favoriser l'intégration européenne : l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) soulignait ainsi dans un rapport rendu en septembre 2000 que les programmes d'enseignement se caractérisaient par « l'atonie relative des contenus » en matière de construction européenne, et relevait notamment : « on cherche en vain le mot Europe dans les récents programmes pour l'école élémentaire, hormis une définition géographique avec l'Oural pour frontière qui fait aujourd'hui sourire ».

En second lieu, on peut regretter qu'aucun indicateur ne rende compte de l'objectif affiché consistant à diversifier les langues vivantes apprises à l'école primaire ;

- « *développer les bases d'une culture scientifique par une rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie* », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'élèves par **micro-ordinateur** et le taux d'élèves ayant accès à **internet**, ce qui, comme l'an passé, appelle deux observations.

Tout d'abord, on peut s'étonner de l'affichage d'un objectif relatif à l'équipement des écoles en matière de nouvelles technologies de l'information appliquées à l'enseignement, alors qu'il s'agit là d'un domaine de **compétence partagé**, il est de vrai de manière un peu floue, entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, l'amélioration des indicateurs associés repose largement sur les collectivités locales.

Inversement, les indicateurs proposés ne donnent qu'un reflet flou des équipements effectivement à la disposition des élèves, puisque seront par exemple comptés pêle-mêle les ordinateurs en état de marche dans les classes pour des usages purement pédagogiques, les ordinateurs à la disposition exclusive des directeurs d'école pour la gestion administrative, ainsi que des équipements obsolètes ;

- enfin « *diversifier la formation artistique et culturelle* », sans qu'il n'y ait d'indicateur associé, si ce n'est, implicitement, le nombre de « classes à projet artistique et culturel », ce qui paraît peu cohérent avec les orientations du projet de loi de finances pour 2003.

Au total, on peut regretter **l'absence parmi les objectifs d'efficacité socio-économique de tout objectif ou tout indicateur ou relatif à l'évolution des performances des élèves**, depuis la disparition de l'objectif, retenu jusqu'en 2001, consistant à améliorer l'acquisition des connaissances fondamentales (les indicateurs associés étant alors les performances en français et en mathématiques).

b) Les objectifs de qualité du service

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

- « *améliorer la connaissance individuelle des élèves et établir des références nationales* ». Ce nouvel objectif traduit les recommandations formulées par le Haut conseil de l'évaluation de l'école dans le cadre de son avis rendu en octobre 2001, dont les principaux extraits sont reproduits dans l'encadré ci-après. Cette traduction est toutefois très partielle.

En outre, la **formulation de cet objectif est source de confusion**. Il semble en effet que l'objectif retenu soit non pas d'améliorer les performances des élèves, mais bien d'améliorer l'évaluation de ces performances. Cependant, l'indicateur proposé est le *résultat* des évaluations de CE2 en septembre 2001, le ministère précisant à cet égard, en réponse au questionnaire de votre commission des finances, que la « *comparaison dans le temps des données n'est pas pertinente car elle ne s'applique pas aux mêmes populations* », ce qui laisse interrogatif.

Les forces et les faiblesses de l'évaluation du système éducatif français selon le HCEE

« En France, des pratiques diversifiées d'évaluation de l'école sont aujourd'hui largement développées.

Les deux formes principales d'évaluation que connaît traditionnellement le système éducatif sont la notation des élèves et l'évaluation individuelle des prestations professionnelles des personnels. Leur validité est certainement discutable et elles n'ont jamais fait l'objet, elles-mêmes, d'une véritable évaluation. Le système éducatif français a préféré, plutôt qu'améliorer ces deux formes traditionnelles, les compléter par des travaux et des outils nouveaux...

... Aujourd'hui, le système éducatif français présente, relativement à la plupart des systèmes éducatifs étrangers et par rapport aux autres services publics nationaux, une image favorable quant à la variété et à la qualité des évaluations qui y sont conduites...

... Ceci dit, l'évaluation du système éducatif français se présente sous la forme d'un foisonnement de travaux et de dispositifs variés qui se sont ajoutés les uns aux autres, sans constituer véritablement un ensemble organisé et cohérent qui permette de répondre, à la fois et à tous les niveaux, aux deux objectifs de l'évaluation : rendre compte aux citoyens et aux « usagers » de l'état du système éducatif, et donner aux responsables et aux acteurs les moyens d'une régulation et d'un pilotage.

La question majeure, aujourd'hui, est celle du très faible usage de ces évaluations.

La variété des dispositifs en place et la richesse de leurs résultats contrastent avec la faiblesse de leurs usages. A part la notation des élèves qui intervient très fortement, en particulier dans la certification et l'orientation et qui mériterait d'être améliorée, les diverses évaluations sont en effet très peu utilisées. Deux exemples de dispositifs dont la nature et les promoteurs sont différents l'illustrent. L'évaluation des personnels, qui mobilise une part importante de la force de travail des corps d'inspection et qui n'est ni assez homogène ni fondée sur les résultats, ne sert guère qu'à la notation « statutaire » de ces personnels et débouche rarement sur des infléchissements de leurs pratiques. Les indicateurs de performance des lycées, régulièrement rendus publics depuis huit ans, n'ont pas encore été utilisés comme point d'appui pour développer un processus de régularisation du fonctionnement de ces établissements...

... Le dispositif d'évaluation lui-même a des points faibles qui constituent autant de marges de progrès à explorer...

... Le fait que ces travaux restent trop peu utilisés pour la régulation et le pilotage tient, pour une part, à ce qu'ils éclairent sur les résultats, mais pas encore –ou tout au moins pas encore assez- sur les processus qui conduisent à ces résultats, processus dont la connaissance et l'analyse sont indispensables pour réguler et agir. L'exemple de l'évaluation des lycées, déjà évoqué plus haut, illustre bien ce constat.

Au-delà de cette appréciation générale, et sans qu'il soit question ici de prétendre à l'exhaustivité, le Haut Conseil estime que parmi les marges à explorer figurent la question de l'évaluation des pratiques éducatives, pédagogiques ou non, ainsi que celle de l'évaluation des établissements scolaires qui est beaucoup moins abordée en France qu'à l'étranger...

... Il faut multiplier les travaux d'évaluation du système éducatif, accroître le nombre et la diversité des lieux où ils peuvent être réalisés.

Le Haut Conseil ne peut qu'approuver et soutenir la volonté ministérielle clairement affichée de confirmer et renforcer un puissant « pôle d'évaluation » au sein du ministère de l'éducation nationale. La proximité d'un tel pôle avec les lieux où se décide et se réalise à tous les niveaux l'action éducative est certainement un facteur qui doit favoriser le développement des usages effectifs des travaux réalisés et une bonne adéquation de ceux-ci aux questions que le système éducatif doit résoudre. Encore faut-il que l'on veille à organiser et exploiter des synergies entre les différentes instances qui, d'une façon ou d'une autre, y contribuent : corps d'inspection, direction de la programmation et du développement, rectorats et organismes tels le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui...

... Mais il semble également au Haut Conseil qu'il serait souhaitable que d'autres « pôles », de toute nature -universitaires, administratifs ou privés- développent des travaux d'évaluation du système éducatif qui viendraient compléter et conforter ceux conduits au sein du ministère ou à sa périphérie. Ce sont la multiplication de tels travaux, leur confrontation et leur mise en perspective qui permettront, de façon relativement assurée, d'une part, un compte rendu du fonctionnement et des résultats du système éducatif aux « usagers » de l'école et à l'opinion, et, d'autre part, une régulation et une amélioration du fonctionnement de ce système.. ».

Source : avis n°3 du HCEE.

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

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

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

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

- l'entrée précoce en école maternelle débouchait sur des compétences significativement plus élevées, notamment dans le domaine de la familiarité avec l'écrit ;

- cet effet était plus prononcé aux deux extrémités de l'échelle sociale, c'est à dire pour les enfants de cadres d'un côté, pour les enfants d'ouvriers, de l'autre ;

- **l'influence positive de la scolarisation à deux ans était plus prégnante pour les écoles élémentaires classées en ZEP.**

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

- les chances d'accéder au CE2 sans redoubler sont d'autant plus grandes que l'élève est entré précocement à la maternelle ;

- cependant, la différence entre les enfants scolarisés à deux ans et leurs camarades entrés à l'école maternelle à trois ans est faible ;

- en revanche, le petit nombre d'écoliers entrés à l'école maternelle après trois ans rencontre des difficultés relativement marquées ;

- la scolarisation à deux ans a peu d'effet sur les inégalités sociales de réussite et ce sont les enfants de cadres et les élèves étrangers ou issus de l'immigration qui semblent en tirer le plus grand bénéfice ;

- en termes de déroulement de carrière scolaire, la scolarisation à deux ans ne semble pas avoir d'effet sur les écoliers de ZEP.

c) Les objectifs d'amélioration de la gestion

Contrairement à l'an passé, l'enseignement primaire public se voit assigner **trois objectifs d'efficacité de la gestion** :

- « améliorer le taux d'encadrement pédagogique des élèves », l'indicateur associé étant le nombre de postes d'enseignants pour cent élèves (P/E) ;

- « *assurer le remplacement des maîtres absents* », l'indicateur associé étant le taux de remplacement des maîtres absents pour cause de maladie ou de maternité proportion ;

- enfin, « *la constitution de groupements intercommunaux* ».

Ces deux premiers objectifs appellent **trois observations**.

En premier lieu, on peut s'étonner de ce que le bleu budgétaire retienne un indicateur de gestion interne (le ratio nombre de postes pour 100 élèves ou P/E) dont l'IGAENR a souligné a plusieurs reprises le caractère peu lisible. L'indicateur retenu pour le second degré est d'ailleurs un ratio inverse (le nombre d'élèves par enseignant ou « S/E »), de sorte que l'ensemble est fort confus.

En second lieu, on peut se demander si le choix de l'objectif d'amélioration du taux d'encadrement pédagogique des élèves tire les leçons de l'avis du HCEE précité sur les effets de la réduction de la taille des classes ; s'il est cohérent avec les orientations du gouvernement en matière de nombre d'élèves par classe consistant, selon les informations transmises à votre commission, à « *cesser [sauf pour les ZEP] de diminuer le nombre d'élèves par classe, dès lors que, en concertation avec les partenaires de l'éducation, [les recteurs et les inspecteurs d'académie] jugent que le niveau d'encadrement par classe était suffisant* », enfin s'il rend bien compte de la principale difficulté de gestion à laquelle est confronté l'enseignement primaire : le redéploiement des moyens en fonction de l'évolution des effectifs.

Enfin, on peut relever que le taux de remplacement des enseignants du premier degré absents n'est pas à proprement parler un indicateur d'efficacité de la gestion, mais un indicateur de qualité du service.

Tout en montrant que les taux d'absence variaient presque du simple au double d'un département à l'autre, le rapport de l'IGEN de novembre 2001 relatif à l'utilisation des postes hors classe à l'école primaire concluait ainsi « ... *il est par ailleurs difficile de trouver un rapport logique direct entre la capacité de remplacement [les postes de remplacement] et l'efficacité du dispositif mis en place* ». En d'autres termes, des taux de remplacement élevés peuvent tout aussi bien refléter le surcalibrage des postes de remplacement, c'est à dire une mauvaise gestion.

C. *ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PUBLIC (AGRÉGAT 12)*

1. La composition et les missions de l'agrégat

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

Les crédits destinés à cet agrégat (à 97,4 % des dépenses de fonctionnement et à 2,4 % des dépenses d'action sociale) représentent **43,1 % du budget de l'enseignement scolaire** .

Ces crédits s'élèvent à **23,33 milliard d'euros** en 2003, soit une progression de 0,8 %.

Il convient de rappeler que s'ajoutent à ces crédits les efforts consentis par les **collectivités locales** en faveur des lycées et collèges (environ 4,7 milliards d'euros en l'an 2000), ainsi que les **ressources propres** des établissements (restauration scolaire, produits de la vente de services, etc., pour un montant total d'environ 1,9 milliard d'euros en l'an 2000).

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

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

a) *Les objectifs d'efficacité socio-économique*

Les objectifs **d'efficacité socio-économique** sont désormais extrêmement nombreux.

En effet, le projet de loi de finances pour 2003 conserve les trois objectifs retenus l'an passé, à savoir :

- « *favoriser¹ l'insertion professionnelle* » des élèves, les indicateurs associés à cet objectif étant les taux de réussite au BEP, au BEP et au baccalauréat, ainsi que la proportion d'une classe d'âge obtenant le baccalauréat, le nombre de sorties du système éducatif sans qualification et divers taux représentatifs de l'insertion professionnelle des jeunes ;

¹ Et non plus « assurer ».

Evolution du taux d'accès au niveau IV de formation (1)
(Toutes formations initiales comprises)

	1980	1985	1990	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bac Général	22,1	23,2	33,4	37,3	38,1	40,4	35,7	34,4	33,8	34,1	34,2	33,9
Bac Technologique	11,9	14,3	17,6	18,8	19,3	20,7	21,0	20,8	21,4	21,4	21,7	21,1
Bac Professionnel	0,0	0,0	5,0	7,5	8,7	9,9	12,2	13,5	14,2	14,2	14,0	14,0
Ensemble	34,0	37,5	56,0	63,6	66,1	71,0	68,9	68,7	69,4	69,7	69,9	69,0
Dont éducation nationale	33,0	36,4	54,0	60,7	63,0	67,4	64,0	63,2	63,2	63,3	63,4	62,8
dont agriculture						1,9	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8	2,7
Dont apprentissage						1,7	2,6	3,1	3,6	3,7	3,7	3,6

(1) : l'accès au niveau IV de formation comprend les élèves entrant en terminale générale, technologique (y compris les classes préparant au brevet de technicien) ou professionnelle, de même que les candidats au brevet ou au baccalauréat professionnel par la voie de l'apprentissage. Le taux d'accès à ces diplômes ne saurait se confondre avec leur taux d'obtention (environ 62% des jeunes ont obtenu leur baccalauréat lors des dernières sessions).

Source : ministère de l'éducation nationale.

- « réduire les inégalités et la disparité des performances en fonction de l'origine sociale des parents », les indicateurs associés étant le devenir (sortie du système éducatif ou entrée dans le supérieur), huit ans après, des jeunes entrés en classe de 6^{ème}, en fonction de la catégorie socio-professionnelle du chef de famille ;

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

A ces trois objectifs, s'ajoutent désormais quatre autres, ce qui peut paraître beaucoup :

- « favoriser l'accès des élèves en difficulté à une formation qualifiante de niveau V », l'indicateur associé étant le taux d'accès des élèves de SEGPA au second cycle professionnel ;

- « diminuer les retards scolaires et les redoublements », les indicateurs associés étant le taux de retard de deux ans et plus à l'entrée en 6^{ème} et les taux de redoublement en 6^{ème} et en 5^{ème} (on peut toutefois s'interroger sur la signification de ces indicateurs, qui dépendent pour une très large part des directives adressées aux enseignants et surtout aux chefs d'établissements) ;

- « *développer l'éducation aux arts et à la culture* », cet objectif appelant les mêmes observations que l'objectif similaire retenu pour l'enseignement primaire. On peut d'ailleurs s'interroger de manière plus générale sur les allers et retours de cet objectif (retenu dans le PLF 2001, supprimé dans le PLF 2002, rétabli dans le PLF 2003) ;

- « *favoriser la prise en charge sociale des élèves en situation économique et sociale difficile* », les indicateurs associés étant les taux de boursiers (dans l'ensemble en baisse entre 1998 et 2001 compte tenu des effets conjugués de l'amélioration de la situation économique et de la faible revalorisation des plafonds de ressources).

On peut toutefois regretter l'absence d'indicateurs relatifs à l'absentéisme des élèves.

b) Les objectifs de qualité du service

Le projet de loi de finances pour 2003 conserve l'objectif de **qualité du service** consistant à « *préserver l'établissement scolaire de la violence* », les indicateurs associés à cet objectif étant désormais le nombre d'actes de violence recensés pour 1.000 élèves, le nombre d'élèves en classes-relais et le nombre d'élèves par maître d'internat/surveillant d'externat.

On peut toutefois s'interroger sur le choix de ce dernier indicateur compte tenu des orientations annoncées en matière de surveillance des élèves. En outre, on peut regretter que l'indicateur du nombre d'actes de violence agrège des actes de portée et de nature très différents. Enfin, il serait hautement souhaitable que les indications statistiques issues de la procédure Signa (qui reposent sur les déclarations des directeurs d'école et des chefs d'établissement) soient confrontées et complétées par les résultats d'enquêtes régulières de victimation.

A ce premier objectif de qualité du service, le projet de loi de finances pour 2003 en ajoute trois autres :

- « *développer l'accueil en internat* », l'indicateur associé étant la proportion d'internes ;

- « *améliorer la formation continue des enseignants* », l'indicateur associé étant le nombre de journées stagiaires assurées au plan académique. L'objectif est louable. Doit-il pour autant figurer parmi les objectifs de qualité du service de cet agrégat ? Ne s'agirait-il pas plutôt d'un objectif assigné aux fonctions support de l'enseignement ? Par ailleurs, l'objectif est-il de renforcer l'adéquation et la gestion de la formation continue ou bien d'accroître quantitativement le volume des formations dispensées (le projet de loi de finances pour 2003 prévoyant d'ailleurs une baisse des crédits afférents) ?

- « *diversifier les pratiques pédagogiques* ». On peut se demander si cet objectif un peu flou, auquel n'est associé aucun indicateur (seul étant évoqué le développement des travaux personnels encadré au lycée), s'inscrit bien dans l'esprit, sinon dans la lettre, de l'article 7 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit des « *objectifs précis* » auxquels sont associés des « *résultats attendus* ».

c) *Les objectifs d'efficacité de la gestion*

Contrairement à l'an passé, l'enseignement secondaire public se voit assigner trois **objectifs d'efficacité de la gestion** (portant à quatorze le nombre total des objectifs) :

- « *réduire le nombre d'heures perdus par insuffisance de remplacement des enseignants absents* », les indicateurs associés étant les pourcentage d'heures non assurées (HNA) pour non remplacement d'enseignants absents ;

- « *diminuer la taille des structures pédagogiques* », les indicateurs associés étant le nombre d'élèves par enseignants dans divers types d'établissements. Cet objectif appelle les mêmes observations que l'objectif similaire retenu pour l'enseignement primaire ;

- « *améliorer l'encadrement sanitaire et social des élèves* », les indicateurs associés étant les nombres d'élèves par médecin, par infirmière et par assistante sociale.

Ce dernier objectif était l'an passé un indicateur de qualité du service de l'agrégat 31 « *Administration générale et fonction support de l'enseignement* ». On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de ce transfert.

En effet, les indicateurs associés rapportent l'ensemble des effectifs de médecins, d'infirmières et d'assistantes sociales (enseignement primaire compris) à l'ensemble des effectifs scolarisés (enseignement primaire compris), ce qui n'est guère satisfaisant pour un objectif assigné au seul enseignement secondaire.

En outre, la commission des finances du Sénat avait déjà relevé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2002 que, si « *tous ces indicateurs s'inscrivent en amélioration sensible... les insuffisances actuelles du dispositif de suivi médico-social des élèves ne résultent pas tant d'un défaut de moyens, que des carences de leur gestion, de leur allocation et de leur organisation, ainsi que du manque de formation continue des personnels* »¹, ces difficultés touchant d'ailleurs plus particulièrement l'enseignement primaire.

¹ *L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) avaient ainsi rendu en février 1999 un rapport conjoint particulièrement alarmant relatif à l'organisation et au pilotage du dispositif médico-social en faveur des élèves. Ce rapport soulignait notamment le « flou » des orientations ministérielles et « l'absence de vision d'ensemble de l'action médico-sociale » : le ministère « répond à l'urgence en traitant chaque problème au coup par coup », et en publiant « une profusion de textes » formant un ensemble « peu lisible », si bien que nombre de chefs d'établissement « confient qu'ils ont à peine le temps de lire ces textes jusqu'au bout, et rarement celui de s'interroger sur la suite qu'il convient de donner ». De même, le système produit une profusion de statistiques, mais « faute d'être exploitables, elles ne sont pas exploitées ». Enfin, le rapport concluait : « la répartition des moyens n'est pas toujours conforme à la réalité des besoins ». En particulier, « l'affectation centralisée de moyens aux sites du plan contre la violence, qui bénéficiaient déjà d'effectifs renforcés, aboutit à priver les responsables locaux de la possibilité de rechercher une véritable adéquation des moyens aux besoins, et plus généralement, de leurs responsabilités. Certains établissements bénéficient ainsi de personnels dont la présence n'est pas indispensable alors que des zones sont entièrement dépourvues, ce qui confirme le caractère aléatoire de la couverture du territoire ». Plus généralement, le système se caractérisait selon l'IGAS et l'IGAEN par des chevauchements : « l'intervention croisée auprès des jeunes enfants scolarisés en maternelle de deux services de prévention (la Protection maternelle et infantile - PMI - et le Service de promotion de la santé en faveur des élèves) pose des problèmes de continuité et de collaboration » ; de même, « au collège et au lycée, les interventions des professionnels du service de promotion de la santé ne sont pas suffisamment coordonnées et peuvent se chevaucher ». Inversement, le suivi des enfants était insuffisant à l'école primaire. Cela provenait d'une sous-allocation des moyens vers les écoles primaires, pour partie imputable à la réticence des personnels titulaires de se partager entre plusieurs établissements, notamment parce que l'administration rembourse médiocrement les frais de déplacement. Il en résultait que les enfants étaient médicalement peu pris en charge à l'école primaire, ou étaient pris en charge par des personnels vacataires à temps partiel, dont le turnover est relativement élevé, ce qui ne facilitait aucunement un suivi continu. En outre, l'absence d'assistantes sociales constituait une entrave à une prise en charge globale. Enfin, le suivi des dépistages effectués à l'école maternelle était « entravé par la faiblesse du dispositif de retour sur information ».*

D. ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT (AGRÉGAT 13)

1. La composition et les missions de l'agrégat

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

Les crédits destinés à cet agrégat représentent 12,3 % du budget de l'enseignement scolaire et s'élèvent à **6,66 milliard d'euros** dans le projet de budget pour 2003, en **progression** de 2,9 %.

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

Le « bleu budgétaire » pour 2003 expose que « les objectifs assignés à l'enseignement public s'appliquent à l'enseignement privé sous contrat », mais ne fournit **aucun indicateur** de la réussite de ces objectifs, en indiquant que « son *organisation relève de l'autonomie et du « caractère propre » reconnu aux établissements d'enseignement privé* ».

E. JEUNESSE (AGRÉGAT 14)

1. La composition et les missions de l'agrégat

Cet agrégat (constitué à 75 % de dépenses d'intervention) regroupe l'ensemble des crédits de la direction de la jeunesse rattachés au ministre de l'éducation nationale, soit **0,14 milliard d'euros** dans le projet de budget pour 2003.

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

Seuls des objectifs d'efficacité socio-économique sont assignés à l'agrégat « *Jeunesse* ». Ce sont les mêmes que dans le projet de loi de finances pour 2002, soit :

- « *aider les associations locales ayant bénéficié d'un poste FONJEP à créer leur premier emploi associatif* », l'indicateur associé étant le ratio pourcentage de postes destinés à la création d'un premier emploi/nombre de postes associés à des associations n'en bénéficiant pas l'année précédente ;

- « *garantir la santé physique et morale des mineurs accueillis en centres de vacances et de loisirs en augmentant le taux annuel de contrôle des centres* » (pour le porter à 20 %) ;

- « *généraliser progressivement les contrats éducatifs locaux (CEL) de façon à atteindre les 12 millions d'enfants et de jeunes de 3 à 18 ans, en ciblant en priorité les enfants et les jeunes en zones urbaines en difficulté* » ;

- « *participer à la formation d'au moins la moitié du nombre des emplois jeunes créés afin de garantir au mieux la pérennisation des emplois et des activités du secteur jeunesse et sports* ».

On peut s'interroger sur la portée désormais attachée à ce dernier objectif, compte tenu des orientations du nouveau gouvernement relatives aux emplois jeunes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 2002, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission a examiné les crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : I – Jeunesse et enseignement scolaire, sur le rapport de **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**.

A titre liminaire, **M. Roger Karoutchi**, rapporteur spécial, a exposé que les crédits demandés pour le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2003 progressaient de 2,2 %. Il a ajouté que cette progression était plus faible que celle de l'an passé (+ 4,1 %), mais que le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire demeurait, de loin, le premier budget de la nation et que les efforts consentis en faveur de l'enseignement scolaire, comparables à la moyenne des pays de l'organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) pour l'enseignement primaire, étaient nettement plus élevés que cette même moyenne pour l'enseignement secondaire.

Il a ensuite indiqué que l'évolution des effectifs faisait débat, mais il a estimé, pour sa part, qu'il convenait de rapporter l'évolution du nombre des personnels (en hausse au cours des dernières années) à celle du nombre des élèves (en baisse au cours des dernières années). Quoi qu'il en soit, il a rappelé que le Gouvernement avait choisi d'adapter l'évolution des effectifs de personnels à celle des élèves, dans un contexte général de nécessaire maîtrise des finances publiques.

Jugeant que le Gouvernement avait communiqué de manière maladroite sur la suppression d'emplois de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), il a ensuite fait part de ses inquiétudes quant au financement des postes d'assistants d'éducation qui pourraient être créés en substitution à partir de la rentrée 2003.

Puis il a estimé que le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 comportait un certain nombre de mesures attendues, comme le développement des actions « école ouverte », la mise en place de classes expérimentales à effectifs réduits dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme, la revalorisation des infirmières et des directeurs d'écoles, ainsi que l'approfondissement du plan handiscol, dont il a toutefois souligné qu'il demeurait insuffisant au regard des besoins d'intégration scolaire des jeunes handicapés.

Cela étant, il a estimé que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche avait encore des efforts à faire pour améliorer la transparence et le contrôle de la gestion de ses personnels, pour limiter la surconsommation de moyens lors des rentrées scolaires, et surtout pour

réfléchir à la redéfinition des obligations de service des enseignants, ces dernières n'ayant pas suivi l'évolution des pratiques et des besoins pédagogiques.

Il a estimé que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche demeurait également confronté à des défis : le rejet de l'école par une fraction croissante des jeunes, corollairement le nombre important de jeunes sortant du système scolaire sans qualification, la violence à l'intérieur et autour des établissements, ainsi que les inégalités à l'école, les inégalités entre écoles, et les inégalités des écoles entre les régions.

Enfin, il a indiqué que la baisse de l'attractivité des concours d'enseignants du second degré confrontait l'éducation nationale à un dilemme entre la pénurie de reçus aux concours, d'un côté ; la baisse du niveau, de la motivation ou de l'adéquation des nouveaux enseignants, de l'autre.

En conclusion, il a estimé que le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 était un budget de transition qui lançait le débat sur le point de savoir s'il fallait surtout avoir toujours plus ou faire toujours mieux.

Un large débat s'est ensuite ouvert.

Tout en soulignant qu'il s'interrogeait sur les conséquences de la suppression des emplois de MI-SE, **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis** au nom de la commission des affaires culturelles, a indiqué qu'il partageait les analyses précédentes et que, compte tenu du niveau considérable atteint par les moyens consacrés à l'enseignement scolaire, la priorité devait être aujourd'hui accordée à leur allocation optimale et à l'organisation de leur articulation avec les autres politiques publiques.

M. Adrien Gouteyron a exprimé son souhait que le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 ne soit qu'un budget de transition, en précisant que, si ce budget mettait fin à la dérive des dépenses, il ne dessinait pas encore vraiment des orientations nouvelles. En particulier, il a estimé nécessaire que le Gouvernement précise rapidement ses intentions en matière de surveillants. Enfin, il a souligné que les besoins de renouvellement des enseignants liés à l'accélération des départs en retraite constituaient non seulement un défi, mais aussi une occasion pour remettre en cause leur moule disciplinaire.

M. Paul Girod s'est interrogé sur la formation des personnels en charge de la scolarisation à deux ans des enfants à l'école maternelle.

M. Jean Arthuis, président, a fait part de son étonnement devant le fait que des néotitulaires sortant d'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) soient nommés directeur d'école primaire.

En réponse, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que le Haut conseil de l'évaluation de l'école avait conclu qu'il n'existait pas de lien clair entre le nombre d'élèves par classe et la qualité de l'enseignement, d'une part, que le nombre moyen d'élèves par enseignant dans le second degré s'établissait aujourd'hui, en France, à 12,8 contre 19,3 au Canada ou 17,7 aux Pays-Bas, d'autre part. Il a estimé que la course systématique à la baisse du nombre d'élèves par classe avait sans doute constitué une erreur.

S'agissant de la création des postes d'assistants d'éducation, il a par ailleurs précisé que son financement serait assuré pour partie par le redéploiement de crédits correspondants à des postes d'aides éducateurs non pourvus, mais il n'en a pas moins jugé indispensable que le Gouvernement clarifie ses intentions.

S'agissant des directeurs d'écoles, il a précisé que leur situation actuelle résultait notamment de ce que ceux-ci étaient autrefois des instituteurs parmi d'autres faisant fonction, d'où des réticences initiales à ce qu'ils bénéficient de prérogatives ou d'indemnités particulières.

S'agissant enfin de la scolarisation à deux ans, il a estimé nécessaire une réflexion courageuse sur les personnels nécessaires et souligné que ce cas particulier posait plus généralement le problème de la formation initiale, de l'affectation et de la formation continue des enseignants, en rappelant le paradoxe selon lequel les enseignants les plus expérimentés sont nommés dans les établissements les plus faciles.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter** les crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : I – Jeunesse et enseignement scolaire.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE LA JEUNESSE ET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

A l'occasion de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2003 :

- les crédits du **titre IV** ont été majorés à titre non reconductible de **1.608.900 euros**, dont 689.600 euros sur le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* », parmi lesquels 12.000 euros pour l'article 10 « *Ecoles : crédits déconcentrés* », 302.000 euros sur l'article 30 « *Ecoles : crédits non déconcentrés* », 59.300 euros l'article « *Lycées et collèges : crédits déconcentrés* » et 316.300 euros sur l'article 50 « *Lycées et collèges : crédits non déconcentrés* » ; et dont 919.300 euros sur le chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* », parmi lesquels 25.000 euros pour l'article 10 « *Information de la jeunesse* », 886.000 euros pour l'article 20 « *Action partenariale pour les initiatives, les loisirs, l'insertion et les échanges des jeunes* », 6.100 euros pour l'article 50 « *Projets éducatifs locaux* » et 2.200 euros pour l'article 80 « *Formation des animateurs et accompagnement de l'emploi* ».

- les crédits du **titre VI** ont été majorés à titre non reconductible de **47.000 euros** d'autorisations de programmes (AP) et de crédits de paiement (CP) sur le chapitre 66-33 « *Subventions d'équipement à caractère éducatif et social* », parmi lesquels 6.000 euros d'AP et de CP pour l'article 80 « *Subventions d'équipement à caractère social* » et 41.000 euros d'AP et de CP pour l'article 90 « *Jeunesse et vie associative : équipements socio-éducatifs. Opérations déconcentrées* ».

Réunie le **mardi 22 octobre 2002**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur les crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003.**

A l'issue de cet examen, elle a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003.**

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 21 novembre 2002, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.