

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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 Beaudeau, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195
Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A titre **liminaire**, votre rapporteur spécial **remercie** les services du ministère de la jeunesse et de l'éducation nationale pour leurs efforts **d'amélioration de l'information budgétaire** transmise au Parlement, tout en observant que, même si les délais de transmission des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances s'inscrivent, pour la seconde année consécutive, en net progrès, ils ne respectent pas encore les délais prescrits par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Votre rapporteur spécial se **félicite** aussi du **dialogue constructif** engagé avec le ministère sur la **formulation des objectifs et des indicateurs** associés au budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire. En effet, le projet de loi de finances pour 2004 a largement tenu compte des observations formulées l'an passé par votre commission des finances (par exemple en introduisant des objectifs et des indicateurs relatifs aux performances des élèves aux évaluations nationales en 6^{ème} et en CM2 ainsi qu'à la résorption de la pratique consistant à mettre directement devant des élèves, pour pourvoir des postes vacants, les jeunes reçus sur liste complémentaire aux concours d'enseignants du premier degré, avant de les former en IUFM l'année suivante), même s'il reste là aussi des marges de progrès, puisque les objectifs retenus sont sans doute trop nombreux (au total 37) et que les indicateurs attestent trop souvent exclusivement des moyens mis en œuvre et non pas des résultats obtenus.

De même, votre rapporteur spécial **salue l'effort de sincérité budgétaire** accompli cette année. Outre la poursuite de l'apurement des arriérés de paiement, de la réévaluation à la baisse des crédits d'investissement pour tenir compte des difficultés du ministère en matière de conduite de projet et du financement de la charge non provisionnée que constituait l'indemnisation du chômage des aides éducateurs¹, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 prévoit ainsi plusieurs mesures qui permettront une meilleure appréhension des moyens réellement alloués à l'enseignement scolaire :

¹ *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 ouvrir des droits à l'assurance-chômage, laissant à son successeur ce que celui-ci a appelé fort justement une « grenade dégonflée ».*

- l'ajustement à la baisse de chapitres prévisionnels traditionnellement surcalibrés et faisant ainsi office de « chapitres réservoir » ;
- la régularisation d'enseignants « faisant fonction » de personnels d'inspection ;
- la participation accrue du ministère au financement de la rémunération de ses contrats emplois solidarité (CES) ;
- la substitution progressive d'assistants d'éducation intégralement rémunérés par le ministère aux emplois jeunes financés aux quatre-cinquièmes par le ministère du travail, des affaires sociales et de la santé ;
- enfin, l'inscription dans le tableau des emplois budgétaires de l'ensemble des postes d'assistants d'éducation, de maîtres d'internat-surveillant d'externat (MI-SE), de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels, ce qui conduit la section budgétaire à afficher pour la première fois plus d'un million d'emplois budgétaires.

En outre, le gouvernement s'est engagé à **renforcer la sincérité de la loi de finances et la transparence budgétaire vis-à-vis du Parlement** en proposant la réduction, dès le projet de loi de finances, des crédits des chapitres de fonctionnement qui faisaient traditionnellement l'objet d'annulations en cours d'exercice, cette mesure facilitant par surcroît considérablement le travail des gestionnaires puisque le gouvernement s'est évidemment engagé, en contrepartie de cette réduction, à ne plus procéder à des annulations en gestion 2004.

Cela étant, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 appelle **sept séries d'observations.**

❶ Comme en atteste le désarroi de l'ensemble de ses personnels, les **performances de l'enseignement scolaire se sont grippées au milieu des années 1990.**

Du point de vue quantitatif, la durée des études n'augmente plus. Ainsi, le nombre de jeunes sortant du système scolaire sans aucune qualification ou avec le brevet pour seul diplôme stagne depuis 1996². Le nombre d'élèves atteignant le niveau du baccalauréat ou équivalent s'est stabilisé depuis 1995 à 69 %, loin de l'objectif de 80 % fixé pour l'horizon 2000 par la loi d'orientation de 1989.

En outre, le taux d'accès aux terminales générales a chuté de sept points depuis 1994 (de 41 % à 34 %), ce qui, compte tenu du tassement des inscriptions des bacheliers généraux et technologiques et de ce que les bacheliers professionnels n'ont pas vocation à poursuivre leurs études, s'est

² Le taux de sortant sans qualification s'élève à 8 %, depuis 1996, soit 60.000 jeunes en 2001. Le nombre de sortants sans diplôme ou avec le seul brevet a été divisé par deux entre 1980 et 1995, avant de se stabiliser depuis lors autour de 150.000.

traduit par un repli des taux d'accès et par un tassement des flux de diplômés dans l'enseignement supérieur.

Du point de vue qualitatif aussi, « *l'école marque le pas* »³. En effet, elle ne parvient plus à réduire le nombre des élèves qui entrent en 6^{ème} sans maîtriser les apprentissages fondamentaux⁴. En outre, certains établissements scolaires sont minés par les replis identitaires, les incivilités, la **violence** et la « **déscolarisation** » d'élèves de plus en plus jeunes⁵. Cela conduit parfois une « *dissolution des repères d'évaluation* »⁶, les enseignants achetant la « paix sociale » en réduisant leurs exigences et leurs efforts, au détriment des élèves qui s'accrochent.

En outre, l'école demeure **géographiquement très inégalitaire**, aussi bien en termes de résultats que de répartition de ses moyens. On peut ainsi relever dans la « *Géographie de l'école* » d'avril 2003 que le taux de préscolarisation à deux ans est sept fois plus élevé dans l'académie de Rennes que dans celle de Paris ou que le nombre d'élèves par classe dans le premier degré est plus élevé (jusqu'à 20 % de plus) dans les zones d'éducation prioritaire des académies de Guyane, de la Réunion, de Paris et de Versailles, qu'hors zone d'éducation prioritaire dans sept autres académies⁷.

³ Cf. la conférence de presse du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche en date du 2 septembre 2002.

⁴ Les travaux conduits en 2000 par le ministère suggèrent ainsi que 14,9 % des élèves éprouvent des difficultés en lecture en classe de 6^{ème}, ainsi que 9,6 % des jeunes parvenus en fin de scolarité de collège. Ces résultats sont corroborés par les enquêtes conduites en 2001 dans le cadre des journées d'appel à la défense, qui suggèrent que 11,6 % des jeunes de 18 ans (dont 13,9 % des garçons) ont des difficultés de lecture.

⁵ Ces élèves étant théoriquement soumis à l'obligation de scolarité, mais de fait en situation de rupture vis-à-vis du système éducatif.

⁶ Cf. le rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR de janvier 2003 portant évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil.

⁷ De même, la proportion d'agrégés parmi les enseignants du second degré varie dans les économies métropolitaines de 26 % à Paris à 11 % à Toulouse et 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).

In fine, toutes ces évolutions nourrissent la persistance des **inégalités** : des travaux de l'INSEE⁸ 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.

En fait, loin d'être égalisatrice, la **démocratisation** de l'enseignement secondaire semble bien **ségrégative**, c'est à dire qu'elle s'accompagne du maintien ou de l'accroissement des inégalités dans les filières d'excellence du système scolaire et universitaire, qui restent très distinctifs et fermés au plus grand nombre⁹.

Ces évolutions interpellent d'autant plus qu'elles se sont produites dans un contexte démographique particulièrement favorable, marqué par la baisse continue des effectifs d'élèves entre 1995 et 2001 (-0,6 % par an).

② Face à ces évolutions, le gouvernement précédent a tout d'abord tenté de « grandes réformes organisationnelles » sous le ministère de M. Claude Allègre, puis, sous le ministère de M. Jack Lang, il s'est engagé, dans un souci d'apaisement, dans la voie de **l'emballlement des moyens et des réformes pédagogiques**.

L'enseignement scolaire a, il est vrai, de grandes capacités d'absorption de moyens supplémentaires. Votre rapporteur spécial soulignait déjà l'an passé « *la surconsommation de moyens* » 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* »¹⁰ 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* »¹¹...

⁸ cf. « La persistance du lien entre la pauvreté et l'échec scolaire », *Dominique Goux et Eric Maurin, in « France, portrait social », 2000-2001. 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).*

⁹ Cf. P. Merle, « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire : une typologie et sa mise à l'épreuve », in *Population* n°55, pages 15-50.

¹⁰ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2001.

¹¹ Cf. le rapport public particulier de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'Etat.

...ce qui conduit dans presque toutes les académies à « *des dépassements budgétaires non maîtrisés* », dont la surconsommation en 2002 des crédits du chapitre 31-97 de rémunération des contractuels fut la traduction budgétaire¹².

Cependant, comme le concluaient dès 1999 MM. Joutard et Thélot¹³, « *en réalité, les progrès dépendent sans doute des moyens, mais de moins en moins maintenant que l'école de masse est arrivée : aujourd'hui la question de l'école est devenue principalement qualitative* ». D'ailleurs, **la France dépense d'ores et déjà beaucoup plus que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement scolaire** (4,3 % de son produit intérieur brut, contre 3,6 %) ¹⁴, en particulier pour le second degré, notamment parce que le nombre moyen d'élèves par enseignant équivalent-temps plein dans le second degré est relativement faible (12,3 en France, contre 10,2 en Italie et 11,0 en Espagne ; mais 14,5 au Royaume-Uni ; 14,6 en Suède ; 15,1 au Japon ; 15,2 en Allemagne ; 15,9 aux Etats-Unis ; 17,1 aux Pays-Bas et 17,8 au Canada)¹⁵.

Cela confirme, s'il en était besoin, **qu'il n'y a aucun lien mécanique entre les dépenses et les résultats**. A titre d'illustration, on peut relever que les dépenses du ministère par élève sont ainsi en moyenne les plus élevées aux Antilles et en Guyane (du fait de la majoration des traitements), alors que l'écart entre les performances des élèves observées et celles attendues compte tenu de leur origine socio-professionnelle y est aussi le plus défavorable. Inversement, le rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de février 2003 portant évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes démontre que celle-ci se caractérise par des performances remarquables pour un coût relativement modéré.

¹² Dans son rapport général pour 2002, l'IGAENR estimait ainsi qu'un « certain nombre d'académies « battent monnaie » depuis plusieurs années en recrutant au delà de leurs crédits et parfois même sans le savoir car, comme le signalent encore une fois les rapporteurs du bilan de la rentrée 2001 les modes de calcul de l'administration centrale en heures postes, équivalents temps plein, converties au niveau académique par le rendement horaire moyen, ainsi que la transformation des heures supplémentaires année en heures effectives d'enseignement, ne contribuent pas à la transparence ».

¹³ Cf. « Ressources et résultats de l'école depuis vingt ans », in *Problèmes économiques et sociaux* n° 853, page 75.

¹⁴ En 2000. Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.

¹⁵ Selon les calculs publiés par l'OCDE en 2003 (mais portant sur l'an 2000), les dépenses par élève ou étudiant exprimées en parité des pouvoir d'achat, sont en France, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, inférieures de 0,4 % pour l'école maternelle et supérieures de 2 % pour l'école primaire, mais supérieures de 27 % pour le collège et de 37 % pour le lycée, alors qu'elles sont inférieures de 13 % pour l'enseignement supérieur. 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.

En revanche, l'enseignement scolaire a une capacité limitée d'absorption de réformes pédagogiques.

Les rafales de réformes se sont ainsi traduites par ce que le rapport public de l'IGAENR pour 2001¹⁶ qualifiait de « *harcèlement textuel* » : l'IGEN a établi que les établissements ont reçu plus d'une nouvelle note tous les quinze jours sur la période 1999-2002. Or ces réformes n'ont guère embrayé sur les pratiques, pour autant qu'on puisse le savoir puisque, comme le souligne l'avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé) n°7 de janvier 2003, « *les pratiques enseignantes sont actuellement très mal connues* »¹⁷. Cela résulte notamment de l'absence de communication nationale directe adressée aux enseignants¹⁸, 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. En outre, comme le relevait l'IGEN¹⁹ : « *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* »²⁰.

Par ailleurs, la Cour des Comptes a souligné²¹ que les réformes pédagogiques précédentes avaient été mise en œuvre à un rythme rapide « *sans souci de les tester préalablement sur un échantillon, ni même d'en mesurer après leur généralisation l'impact positif ou non, sur les résultats des élèves ou des étudiants* », sans souci des coûts qu'elles induisent et parfois, comme pour la généralisation des langues vivantes à l'école primaire, sans s'assurer de ce que les moyens « *soient au rendez-vous des réformes annoncées, dont les calendriers, pour des raisons d'affichage politique, s'affranchissent volontiers de la logique budgétaire* »²².

¹⁶ Page 64.

¹⁷ Le Hcéé soulignant aussi que l'on ne connaît guère le lien entre ces pratiques et les performances des élèves qu'au travers d'études anglo-saxonnes.

¹⁸ Cf. sur ce point le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, page 148.

¹⁹ Cf. « La classe de 6^{ème} : état des lieux et réformes en cours », mars 2002.

²⁰ De même, le rapport de l'IGAENR de juillet 2001 portant suivi des services académiques soulignait que les réformes avaient été annoncées beaucoup trop tard pour permettre une bonne répartition des moyens correspondants.

²¹ Cf. le rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, pages 38,47 et 86.

²² La généralisation à marche forcée de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire s'est ainsi traduite, compte tenu du manque de formation des enseignants du premier degré (« on ne s'improvise pas professeur de langue » soulignait le rapport de l'IGEN de juin 2002 portant suivi de la qualité de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire), par le recours

Au total, l'IGAENR concluait en exergue de son rapport général pour 2002 que « *la succession ininterrompue des réformes comme la velléité de tout réformer ont constitué un frein majeur à toute évolution significative du système éducatif* ». En particulier « *l'accumulation incessante de réformes a entraîné une forme de discrédit de la parole d'Etat [car]... cette succession incessante de réformes, qui est la marque du pilotage de notre ministère depuis plusieurs décennies a rendu l'organisation du système à la fois illisible et ingérable : elle l'a rendu illisible parce que jamais n'est mise en regard la continuité nécessaire des actions ; elle l'a rendu ingérable par l'impossibilité, devenue réelle, de mettre en œuvre toutes les mesures de réforme, ce qui a entraîné, par ailleurs, découragement et scepticisme, parmi les enseignants comme parmi les chefs d'établissement. Continuer en ce sens présenterait le risque d'entraîner, à terme, une forme grave de discrédit de la parole d'Etat, d'autant plus que les décisions de réforme ne sont jamais précédées d'une évaluation des réformes précédentes, ni d'un véritable débat public sur les nouvelles propositions* ».

③ Compte tenu des observations précédentes, votre rapporteur spécial se félicite de ce que nouveau gouvernement ait choisi de récuser « *l'idéologie de la grande réforme* » et de « *rendre à l'école le calme et la durée* »²³, et conduise une **politique courageuse de recentrage des priorités pédagogiques à l'intérieur d'un budget maîtrisé grâce au redéploiement des moyens.**

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 rurales. Dès janvier 2002, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) estimait ainsi « 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 enseignement de langue vivante ». 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 en 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 prévoient 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.

²³ Cf. l'entretien de M. Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire, au quotidien *Le Monde en date* du 3 septembre 2002.

Le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire exprime en effet un **effort de maîtrise des dépenses**, qui, hors charges de pension, seront stabilisées en volume, malgré des transferts de charges en provenance du budget des affaires sociales, du travail et de la santé.

Cet effort de maîtrise se traduit notamment par le non remplacement de près d'un départ à la retraite sur deux de personnels administratifs et par l'impulsion nouvelle donnée au développement du **contrôle de gestion**, notamment dans les établissements publics sous tutelle à l'occasion du renouvellement de leurs contrats d'objectifs triennaux²⁴.

Cet effort ne prévient nullement l'inscription de priorités fortes, en particulier en faveur de l'école primaire, de la scolarisation des jeunes handicapés, de la lutte contre l'illettrisme et de la prévention de la violence, mais ces priorités sont financées par **redéploiements** internes, notamment de postes d'enseignants du second degré.

La priorité accordée à l'école primaire se justifie pleinement.

En effet, les effectifs des élèves de l'enseignement primaire réaugmentent, tandis que ceux des élèves de l'enseignement secondaire devraient continuer de diminuer au cours des cinq prochaines années. En outre, 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'OCDE. Enfin, **l'école primaire est le moment où se noue l'échec scolaire** même si ce dernier livre surtout ses fruits amers au collège.

L'IGEN estimait ainsi 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* ».

²⁴ Cf. notamment le nouveau contrat d'objectif 2003-2005 signé en juillet 2003 pour le CIEP, ainsi que le rapport le rapport d'activités de l'ONISEP pour 2002 qui affirme que 2002 a été l'année de réalisation de deux projets importants : la mise en œuvre d'un suivi budgétaire (sic) et le rachat de son siège, opération financièrement neutre (les annuités d'emprunt équivalent au loyer antérieur !), dont le taux de retour est de seulement huit ans.

Cette intuition est confirmée par les travaux réalisés par l'ancienne direction de la programmation et du développement du ministère sur le devenir, dix ans après, des élèves entrés en classe de 6^{ème} en 1989, qui 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.

De même, votre rapporteur spécial **se félicite tout particulièrement** du recentrage de l'école primaire sur l'acquisition des savoirs fondamentaux et, même si les premiers résultats en sont mitigés, de la priorité accordée à **l'expérience de « dédoublement »** ou d'appui renforcé apporté, dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme, à certaines classes de CP situées dans des zones défavorisées.

D'une part, parce qu'il est évident que la politique éducative doit accorder sa priorité à prévenir le « scandale » de l'illettrisme, dès lors que celui-ci condamne -et condamnera de plus en plus- l'insertion économique et sociale de ceux qui en sont victimes.

D'autre part, parce que l'expérimentation précitée est exemplaire de ce que devront être à l'avenir les réformes de l'éducation nationale, puisqu'elle procède des préconisations établies par le Haut conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé) à partir de la synthèse d'études internationales sur les effets de la taille des classes, qu'elle a d'abord été mise en place à petite échelle, qu'elle fait l'objet d'une évaluation continue de son impact sur les performances des élèves et des liens entre ces performances et les pratiques des enseignants, enfin, que sa poursuite et son éventuelle généralisation seront conditionnées à son succès.

Votre rapporteur spécial **se félicite également** du redéploiement des moyens en faveur de **l'intégration des enfants handicapés dans l'enseignement scolaire**, avec la création de plus de 6.000 postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS), de 100 postes de professeurs des écoles spécialisés, l'ouverture en collège de 277 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (soit + 86 %), la création d'un groupement d'intérêt public pour l'édition adaptée (GIPEA) et, pour la première fois, un effort significatif en matière de **formation** initiale et continue des personnels concernés.

Ces mesures répondent au constat de carence dressé par la Cour des Comptes dans son rapport particulier de juin 2003 relatif à « *La vie avec un handicap* »²⁵ et, plus spécifiquement, aux observations et aux préconisations formulées par le Médiateur de l'Education nationale dans son rapport pour 2001 : après avoir rappelé que la communication autour du plan Handiscol avait accru l'écart entre les discours ministériels et les réalités ressenties par les parents²⁶, ce rapport estimait en effet que « *la mise à disposition d'un auxiliaire apparaît souvent comme l'élément primordial qui permet de réaliser l'intégration* »²⁷, puis soulignait le caractère indispensable d'une meilleure formation des personnels enseignants et non-enseignants²⁸.

Enfin, votre rapporteur **se réjouit de la baisse sensible** au cours de l'année scolaire 2002-2003 (de l'ordre de 10 % par rapport à l'année précédente) **des actes de violence scolaire** recensés dans le cadre du dispositif de recensement SIGNA. Ce dispositif mis en place à la rentrée 2001 n'est pas encore d'une fiabilité et d'une stabilité à toute épreuve. On peut cependant y voir un encouragement à la volonté du gouvernement de réenraciner l'école dans les valeurs républicaines et à la poursuite du développement des dispositifs relais ainsi que des actions « Ecole ouverte » et « Envie d'agir ». On peut par ailleurs observer que la baisse du nombre d'adultes dans les établissements a été moindre qu'initialement prévu, en raison de l'accélération du nombre de postes d'assistants d'éducation par rapport à ce qui était inscrit en loi de finances initiale pour 2003, et de ce que ces derniers sont plus disponibles que les aides éducateurs et surtout que les maîtres d'internat-surveillants d'externat auxquels ils se substituent²⁹.

²⁵ *Ce rapport estimait notamment que la scolarisation des enfants handicapés est « très préoccupante », plus de 30.000 jeunes accueillis en établissements médico-sociaux n'étant pas scolarisés.*

²⁶ *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 ».*

²⁷ *Page 50.*

²⁸ *Page 55.*

²⁹ *Se fondant 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 d'ailleurs inquiétée en l'an 2000, comme en 2001, du « sombre » 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.*

④ L'approfondissement de la décentralisation et, plus particulièrement, la décentralisation à partir de 2005 des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des établissements publics locaux d'enseignement, constituera assurément un **défi** pour les **départements** et surtout pour les **régions**. On peut en effet rappeler que le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit le transfert de 95.576 équivalent-temps plein³⁰ de personnels TOS, auxquels s'ajouteraient 956 équivalents temps plein pour les personnels administratifs chargés de les gérer, alors que les effectifs totaux (sans équivalent-temps plein) s'élevaient au 1^{er} janvier 2000 à 125.465 pour les conseils généraux et à 9.868 pour les conseils régionaux³¹. **Certains conseils régionaux pourraient ainsi voir leur effectifs décuplés.**

Cet approfondissement pourrait toutefois constituer une **chance** pour l'enseignement scolaire, comme le furent les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, qui permirent la rénovation, à grands frais, de l'immobilier scolaire laissé par l'Etat aux collectivités dans un état de délabrement avancé, les dépenses d'investissement consacrées aux lycées ayant été ainsi multipliées par vingt en quinze ans.

Cet approfondissement pourrait aussi accroître la **cohérence** de la gestion du système éducatif : il est ainsi logique de confier la réalisation de la carte scolaire des collèges aux départements, puisque les conseils généraux sont déjà compétents pour construire les collèges et pour organiser les transports scolaires.

La réussite de la décentralisation suppose toutefois que l'éducation nationale joue vraiment le jeu de la déconcentration et du partenariat avec les collectivités locales.

Or la Cour des Comptes observait dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif³² que cela n'était jusqu'ici guère le cas : « *les relations du ministère avec les services académiques demeurent ambiguës car elles marquent une hésitation entre les interventions directes de la centrale et la reconnaissance de la liberté d'action des échelons déconcentrés* » ; « *l'autonomie des établissements est limitée par les contraintes administratives que les services déconcentrés font peser sur eux* », ce qui se traduit notamment par une globalisation budgétaire en trompe-l'œil, la plupart des crédits délégués demeurant « fléchés ».

³⁰ Correspondant à 93.186 emplois budgétaires + 2.490 équivalents temps plein de crédits de suppléance.

³¹ Hors emplois non permanents comme ceux des assistantes maternelles, des saisonniers, des CES ou des emplois jeunes (au nombre de 50.406 à cette même date, dont 36.486 assistantes maternelles). Source ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, in « Les collectivités locales en chiffres 2002-2003 ».

³² Cf. pages 183 et 213.

En outre, pour la définition des projets académiques, *« une concertation étroite avec les partenaires de l'école paraissait indispensable. Or, dans les cinq académies contrôlées, cette concertation, pourtant prévue par les textes, n'a été que timidement mise en œuvre. Les projets académiques ont été le plus souvent élaborés sans y associer les collectivités locales »*.

De même, l'IGAENR concluait dans son rapport général pour 2002³³ que *« l'administration centrale demeure trop engluée dans des opérations de gestion, tandis que les rectorats se sont transformés en petites centrales »*. Quant à la contractualisation, elle se traduit essentiellement par des *« pseudo-contrats »* et *« les établissements du second degré auxquels la loi demande d'exercer leur autonomie sont dans une situation paradoxale, mise en évidence par le rapport Pair. Ils sont, en effet, constamment tiraillés entre l'injonction à prendre des responsabilités et le refus de leur accorder les moyens et l'autonomie de décision nécessaires pour les assumer »*. L'administration devra donc cesser de *« croire à l'illusion d'un pilotage par les circulaires et les notes de service, face à la complexité des situations locales »*.

Déconcentrer, c'est ainsi avoir enfin le courage de la confiance dans les acteurs du système éducatif.

Or l'expérience montre que cette confiance est justifiée. Selon l'IGAENR³⁴, *« les membres de l'inspection peuvent tout spécialement attester.... à quel point les initiatives locales sont nombreuses et à quel point elles permettent au système de tenir. En effet, dans une certaine mesure, il nous semble possible d'affirmer que l'organisation repose moins sur la qualité de son management général que sur les initiatives de ses acteurs de terrain »*³⁵.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial se **félicite** de l'accent porté sur l'encadrement intermédiaire, dont atteste la création en 2003 d'une « direction de l'encadrement », ainsi que des progrès prévus pour 2004 en matière de globalisation des crédits, notamment dans le cadre de **l'expérimentation de la LOLF** dans les deux académies de Bordeaux et de Rennes.

³³ Pages 11 à 17.

³⁴ Dans son rapport général pour 2002, page 11.

³⁵ L'évaluation des « Charter schools » (c'est à dire des écoles « à charte », autonomes par rapport aux prescriptions étatiques) autorisées en 1992 en Californie suggère d'ailleurs que l'autonomie des établissements est source d'efficacité, puisque ces écoles « à charte » ont des performances quasiment comparables à celles des autres écoles, tout en consommant moins de ressources (cf. « Charter School Operations and Performance », Rand Education, 2003).

❶ Comme la décentralisation, la LOLF est un défi et une chance pour l'enseignement scolaire.

Comme le relevait l'IGAENR dans son rapport général pour 2002, la mise en œuvre de la LOLF constitue un **défi culturel** pour l'éducation nationale. En effet, « *sa culture et ses pratiques ne la prédisposent pas à entrer spontanément dans les raisonnements induits par la nouvelle loi : les politiques pédagogiques sont ainsi rarement évaluées en tant que telles : on ne mesure pratiquement jamais les coûts des différentes actions, prestations, interventions... la plupart du temps, on se réfère seulement aux moyens, c'est à dire en fait, le plus souvent, aux emplois* »³⁶.

Cela résulte notamment de la **mal-administration** du ministère, caractérisé par « *un excès de centralisme [des décisions] au cœur de la déconcentration* »³⁷, un système « *suradministré mais sous-encadré* », la mauvaise organisation de l'administration centrale³⁸ ; les chevauchements et la parcellisation des compétences des différents niveaux d'administration déconcentrée qui « *entraînent déperdition d'énergie, cacophonie et risque constant de moindre efficacité* »³⁹.

³⁶ Cf. aussi le rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 sur la mise en œuvre du contrôle de gestion, qui soulignait « le refus culturel du ministère de parler en euros », « l'inexistence de culture des chiffres », en précisant « 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'Etat. 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 ».

³⁷ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2000.

³⁸ 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.

³⁹ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, qui rappelle ainsi que « les lycées dépendent du recteur, mais c'est l'inspecteur d'académie qui y affecte les élèves ». A plus petite échelle, les dysfonctionnements de la validation des acquis de l'expérience et de la validation des acquis professionnels, soulignés dans les rapports publics pour 2002 de l'IGAENR (page 134), de l'IGEN pages (165-204) et du Médiateur de l'éducation nationale (pages 62-63), attestent aussi des pratiques de maladministration, même dans le cadre d'actions innovantes : « pour la VAP, le candidat doit compléter autant de livrets de 80 pages que d'emplois que celui-ci a occupés. Comme le temps du malade en hôpital, le temps hors du système est ignoré. Quant à la validation des acquis professionnels, elle s'opère avec parcimonie, démontrant la défiance du système vis-à-vis de toute tâche ou activité effectuée en dehors de son orbite ».

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* ».

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial se félicite de la **réforme** de l'organisation **de l'administration centrale** mise en œuvre en 2003 afin d'en améliorer l'efficacité, de développer l'évaluation (au travers notamment de la résurrection de la direction de l'évaluation et de la prospective qui avait été supprimée par M. Claude Allègre) et de promouvoir l'encadrement.

Compte tenu des difficultés particulière de gestion du ministère qui, est « *sans doute la seule organisation administrative confrontée, lors de chaque rentrée scolaire, à une mutation et à une recomposition aussi forte de son environnement et de ses structures* »⁴⁰, votre rapporteur spécial se félicite aussi du courage avec lequel le ministère s'est « jeté à l'eau » pour mettre en œuvre la LOLF dans les délais prévus et pour préparer des expérimentations à grande échelle dès 2004.

Cet élan se justifie. En effet, comme le démontre l'IGAENR⁴¹, **la LOLF est une chance pour l'éducation nationale car elle constitue un puissant levier de changement**. En effet, la LOLF « *inscrit enfin juridiquement dans le paysage public la substitution, à une logique de moyens, d'une logique de résultats* » et elle constitue une « *opportunité pour tenter de généraliser enfin le contrôle de gestion* »... ce qui « *peut représenter un facteur de progrès considérable pour l'organisation et le fonctionnement [du] ministère* ».

On peut cependant regretter que **l'architecture** envisagée pour les **programmes** soit relativement **conservatrice** puisqu'elle constitue, pour l'essentiel, le décalque des structures budgétaires existantes et qu'elle comporte un programme « *Fonctions support* » peut-être surdimensionné.

En outre, votre rapporteur spécial **observe que la refonte de l'administration centrale opérée en 2003 n'a pas encore permis l'émergence de responsables de programmes clairement identifiés**.

⁴⁰ Cf. le rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, page 48.

⁴¹ Cf. son rapport général pour 2002.

A l'instar des directives adressées dès 2002 par la direction du Budget à la suite du rapport du groupe de travail interministériel constitué en 2001, il convient de rappeler à cet égard que : « *comme le périmètre des programmes correspondra à des possibilités élargies de fongibilité budgétaire, il faut que les moyens de chaque programme soient placés sous la responsabilité d'un acteur identifié pour que celui-ci soit à même de tirer parti de leur fongibilité* ».

La réorganisation de l'administration centrale devra donc être poursuivie et approfondie, sous peine de nuire à la gestion des programmes et de rendre le contrôle parlementaire plus difficile.

Enfin, il convient de rappeler que la réussite de la LOLF supposera aussi « *de reconfigurer les systèmes d'information et d'évaluation du ministère en fonction des besoins du pilotage et de les asservir plus clairement à l'arborescence des programmes* »⁴², c'est à dire de passer d'un système d'information caractérisé par la constitution de bases de statistiques-bilan foisonnantes, mais modérément fiables et mal articulées les unes aux autres, à un **système d'information** permettant d'établir et de relier à tous les niveaux le coût et les performances des politiques poursuivies.

⑥ Outre la décentralisation et la LOLF, l'enseignement scolaire public est confrontés à deux autres évolutions qui constituent aussi à la fois des défis et des opportunités.

La première de ces évolutions résulte de ce que les parents s'investissent de plus en plus dans l'école et en attendent davantage.

Comme celles des contribuables au travers de la LOLF, et comme celles exprimées par les personnels, **ces attentes des parents doivent être entendues**, même si elles sont parfois perçues par l'institution comme traduisant des comportements « consuméristes ». En effet, « *l'éducation nationale n'appartient pas aux enseignants* »⁴³ et ces attentes peuvent constituer un **levier de changement**, comme l'IGAENR l'indiquait en des termes vifs dans son rapport général pour 2002⁴⁴ : « *la seule façon d'évoluer pour notre ministère résulte désormais dans la conjugaison d'une action politique ferme et de la sanction de la société civile qui, ensemble, permettront de réduire la frilosité et la culture du refus affichée par certains corporatismes qui menacent l'avenir de notre système éducatif et toute recherche d'initiatives réellement novatrices* ».

⁴² Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, page 57.

⁴³ Citation de Philippe Meirieu, in *Les Echos* du 22 mai 2003.

⁴⁴ Pages 21-22.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que le projet de loi de finances s'accompagne à l'avenir d'indicateurs de **satisfaction** des personnels, mais aussi de l'ensemble **des usagers** (élèves et parents), comme c'est déjà le cas dans d'autres pays ayant entrepris des réformes de même esprit que la LOLF, comme le Danemark, les Etats-Unis ou la Finlande.

La seconde de ces évolutions résulte de ce que l'enseignement scolaire public est soumis à une **concurrence accrue** non seulement de la part d'autres médias en matière de transmission de connaissances⁴⁵, mais aussi d'un enseignement privé qui s'est profondément réformé au cours des années 1990, notamment pour prendre davantage en compte les attentes des parents en offrant un projet éducatif structuré à l'écoute de l'hétérogénéité des élèves.

Comme celle d'autres voies de formation initiale (notamment des établissements scolaires relevant d'autres ministères), cette concurrence est salubre : *« l'éducation nationale doit prendre conscience qu'elle n'est, de plus en plus, dans de nombreux domaines, qu'un acteur parmi d'autres dans le monde de la formation et qu'il lui faudra apprendre à se saisir de toutes les concurrences comme de possibles leviers de modernisation »* conclue ainsi l'IGAENR⁴⁶.

⑦ L'ensemble des observations précédentes justifient l'organisation du débat national sur l'école qui, organisé autour de questions reproduites en annexe au présent rapport, doit déboucher d'ici la fin 2004 sur l'examen par le Parlement d'un nouveau projet de loi d'orientation, quinze ans après celui de 1989.

Outre que ce débat doit permettre l'expression et la confrontation des attentes et des expériences, le temps semble en effet venu de **déterminer**, à l'issue d'une large consultation conclue par un vote du Parlement, **les objectifs que la Nation souhaite aujourd'hui assigner à l'enseignement scolaire**.

En effet, comme le soulignait la Cour des Comptes dans la synthèse de son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif⁴⁷, celui-ci manque d'objectifs clairs et hiérarchisés lui permettant de savoir s'il remplit effectivement ses missions.

⁴⁵ Cf. les Actes du colloque organisé le 14 janvier 2003 par le Conseil national des programmes, CNDP, 2003.

⁴⁶ Dans son rapport général pour 2002, pages 22-23.

⁴⁷ Page 33.

En d'autres termes, « *le problème vient de ce que [la] longue transformation de l'école a changé la nature de l'école sans pour autant être associée à une réforme capable de définir de nouvelles règles et de nouvelles finalités. Tout s'est passé comme si l'école avait changé de nature sans véritablement l'accepter, sans prendre vraiment la mesure de ses propres transformations, ouvrant ainsi une distance considérable, parfois vécue tragiquement, entre ses pratiques réelles et son imaginaire, entre ce que font les enseignants et leur vocation* »⁴⁸.

On peut ainsi attendre du débat national la sélection d'objectifs précis et hiérarchisés susceptibles de donner des repères à une école sans boussole et destinés à structurer les objectifs et les indicateurs associés aux futurs programmes du budget de l'enseignement scolaire.

On peut aussi attendre de ce débat national qu'il affronte sans tabous trois questions essentielles :

- **les modalités d'orientation des élèves.** Les investigations de la Cour des Comptes comme de l'IGAENR suggèrent en effet que cette orientation répond largement à une logique de « remplissage » des places disponibles qui évite à l'institution de réfléchir à l'adéquation de son offre, tout en conduisant à la déscolarisation de certains élèves adressés vers des filières ne correspondant pas à leurs goûts⁴⁹. En fait « *le manque de lisibilité de l'offre de formation est certainement l'une des causes qui peuvent expliquer la désaffection à l'égard des filières professionnelles* ». Ainsi « *le foisonnement des cursus (218 spécialités de CAP, 43 de BEP) laisse les élèves et leurs familles décontenancés, d'autant que le libellé de certaines formations nécessite un décryptage hors de portée des enseignants de collège. De nombreuses demandes sont donc présentées sur la base de représentations fausses, ce qui revient à accorder un avantage décisif – à un niveau scolaire identique – aux élèves qui bénéficient de l'information appropriée grâce à laquelle ils peuvent faire des choix éclairés* »⁵⁰. D'ailleurs, « *dans la formation initiale dispensée à l'IUFM, la sensibilisation à l'orientation n'occupe qu'une demi-journée... Comment s'étonner dans ces conditions que les enseignants soient relativement indifférents à leurs responsabilités en ce domaine et aux conséquences de leurs décisions ?* »⁵¹ ;

⁴⁸ Cf. l'interview du sociologue François Dubet au journal *La Croix* en date du 10 octobre 2003.

⁴⁹ Cf. la note d'information du ministère n° 03-08 de février 2003 suggérant que la procédure d'affectation contribue aux abandons en cours de formation en lycée professionnel.

⁵⁰ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, page 93.

⁵¹ Cf. le rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR de janvier 2003 portant évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil.

- **le rôle et le recrutement des chefs d'établissement dans la perspective d'une déconcentration accrue.** Comme le souligne la Cour des Comptes⁵², le protocole de novembre 2000 relatif au statut des chefs d'établissement précise notamment que ceux-ci « *doivent impulser et conduire une politique éducative d'établissement au service de la réussite des élèves* », mais « *aucune compétence pédagogique ne leur a été reconnue* » et « *les statuts applicables aux enseignants du second degré ne font aucune référence explicite à l'existence du chef d'établissement, illustrant une situation qui ne correspond plus, manifestement, à la réalité* ». En outre, le recrutement des personnels de direction reste « *très peu ouvert aux personnels des filières administratives alors que... leur mission demeure avant tout centrée sur des compétences d'encadrement et des aptitudes de gestionnaire* »⁵³ ;

- « *l'indigence* » **des relations pédagogiques entre les niveaux d'enseignement**, notamment entre l'école primaire et le collège, au détriment surtout des enfants et des familles les plus démunis⁵⁴ et, corollairement, le cloisonnement des corps d'enseignants du primaire et du secondaire, ainsi, pour l'école maternelle, que celui des métiers de la petite enfance⁵⁵.

Ces trois questions revoient d'ailleurs toutes, *in fine*, à celles du recrutement, de la formation, de l'affectation, des obligations de service, de l'évaluation et de la carrière des enseignants. En effet :

⁵² Cf. le rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, page 147.

⁵³ Ces observations confirment celles formulées lors de la signature de ce protocole par notre collègue Jean-Philippe Lachenaud dans le cadre de son rapport spécial au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2001 selon lesquelles « ce protocole constitue à bien des égards une occasion manquée : en premier lieu, le protocole ne prévoit d'ouvrir le recrutement des personnels de direction qu'à des fonctionnaires détachés, dans la limite de 5 % de chacun des niveaux d'entrée des corps concernés, et après la parution de nouvelles dispositions statutaires toujours en examen un an après. Il était pourtant envisageable d'élargir ce recrutement à des cadres issus du secteur privé, au moins à titre expérimental. En second lieu, la « clarification » annoncée des personnels de direction relève plutôt d'un compromis flou. En effet, si le protocole confirme que le chef d'établissement « impulse et conduit une politique pédagogique et éducative », il ne renforce aucunement le droit de regard et d'évaluation des personnels de direction sur le travail des enseignants, contrairement aux préconisations du rapport du recteur Monteil de 1999. Par ailleurs, ce protocole tend à décharger les personnels de direction des tâches d'administration et de gestion, alors même que divers rapports de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche (IGAENR) soulignaient déjà que les chefs d'établissement n'assumaient pas leurs responsabilités d'ordonnateur de manière satisfaisante, les engagements de dépense étant ainsi souvent signés par le gestionnaire sans contrôle et sans délégation de signature ».

⁵⁴ Cf. les conclusions du rapport de l'IGEN de mars 2002 portant état des lieux de la classe de 6^{ème}

⁵⁵ Cf. sur ce point le rapport de l'IGEN pour 2002, pages 212 et 216.

- la **formation** initiale et la formation continue des enseignants sont « inadaptées à la massification de l'enseignement »⁵⁶ et la politique de gestion des ressources humaines ne favorise par le travail en équipes pédagogiques ;

- résultant pour l'essentiel de décrets de 1950, les **obligations de service** des enseignants sont en décalage avec l'évolution de leur métier⁵⁷ : « la rénovation du métier d'enseignant paraît dorénavant indispensable ; elle est à peine esquissée »⁵⁸ ;

- enfin, selon le Haut conseil de l'évaluation de l'école⁵⁹, le dispositif actuel **d'évaluation** des enseignants « n'est pas très juste » ; il est « peu efficace » et il « engendre malaise et parfois souffrance chez les évalués et les évaluateurs », alors même que, comme le souligne le Médiateur de l'éducation nationale⁶⁰, « la reconnaissance d'un travail bien fait est un élément essentiel de motivation ».

⁵⁶ Cf. le rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, pages 142-145.

⁵⁷ Le rapport réalisé en 2001 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 déjà 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 ».

⁵⁸ Cf. le rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, page 114.

⁵⁹ Cf. son avis n° 6 en date de janvier-février 2003.

⁶⁰ Cf. son rapport pour 2002, page 10.

Au total, ces dysfonctionnements sont générateurs d'inefficacités et de frustrations que les plans de revalorisation catégoriels successifs intervenus cours de la dernière décennie, d'un coût cumulé pour le budget de l'enseignement scolaire de 6 milliards d'euros par an,⁶¹ n'ont pu apaiser. Ils devront donc être traités.

Confiante, votre commission des finances sera d'ailleurs vigilante quant à l'amélioration de la gestion des crédits du premier budget de l'Etat.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

*A cette date, **80 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial, qui disposait toutefois de la quasi-totalité des réponses à la date du 22 octobre.*

⁶¹ Pour l'ensemble des personnels, cf. le rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, page 79.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA 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.

Le **périmètre** de cette section budgétaire présente **deux particularités** qu'il importe de rappeler à titre liminaire.

- En premier lieu, le montant des crédits de cette section budgétaire qui sont destinés à l'enseignement scolaire **ne donne qu'un reflet flou des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire.**

En effet, les crédits et les emplois de l'administration centrale de la recherche et 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 imputés sur le budget de l'enseignement scolaire, qui prend aussi à sa charge les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi que ceux des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées, pour un coût annuel de plus de 2 milliards d'euros.

Inversement, les dotations des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont imputés sur la section « *Enseignement supérieur* » du budget 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 étant pris en charge par le budget des charges communes.

Comme le concluait la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002⁶², ces « *imputations apparaissent inadéquates au regard de l'impératif de clarté de la loi de finances* », et votre

⁶² Page 104.

rapporteur spécial attend de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qu'elle remédie à ces anomalies.

- En second lieu, la section budgétaire « *Jeunesse et enseignement scolaire* » rassemble en fait **deux masses de crédits** dont les **liens sont limités et l'ampleur relative très inégale** :

- d'un côté, les crédits de l'ancienne section « *Enseignement scolaire* » du budget de l'éducation nationale (soit 55,39 milliards d'euros en 2004) ;

- 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 2004)⁶³.

Comme le relevait la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002⁶⁴, le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire comprend ainsi **quatre agrégats** (« *Enseignement primaire public* », « *Enseignement secondaire public* », « *Etablissements d'enseignement privé sous contrat* », « *Administration et fonctions support à l'enseignement* ») **surdimensionnés**, puisque regroupant en moyenne 13,8 milliards d'euros de crédits chacun, soit quatre à sept fois le poids budgétaire moyen d'un programme, et **un agrégat** « *Jeunesse et vie associative* » regroupant 0,14 milliard d'euros de crédits, c'est à dire près de **cent fois plus petit** que les autres.

Or, selon la Cour des Comptes⁶⁵, « *l'objectif de limiter le nombre total de programmes ne sera pas atteint si un trop grand nombre de programmes restent en deçà du milliard d'euros ; inversement, comme l'a souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale, des programmes surdimensionnés pourraient limiter la portée de l'autorisation parlementaire* ».

B. VUE D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2004

Les crédits demandés pour la jeunesse et l'enseignement scolaire dans le projet de budget pour 2004 atteignent au total **54,535 milliards d'euros** (soit 364,28 milliards de francs, dont 99,74 % pour l'enseignement scolaire et 0,26 % pour la jeunesse), en **progression** dans l'ensemble de **2,83 %** par rapport à 2003⁶⁶.

⁶³ Il convient de préciser que les crédits de l'agrégat « Jeunesse et vie associative » 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.

⁶⁴ Pages 122-123.

⁶⁵ Cf. le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, page 122.

⁶⁶ A structure constante, la progression des crédits est très légèrement inférieure (soit + 2,81 %), compte tenu principalement de l'inscription sur le budget général, à partir de 2004, des crédits

De prime abord, ces crédits connaissent ainsi une **accélération** sensible par rapport à l'augmentation de 2,2 %⁶⁷ inscrite dans la loi de finances initiale pour 2003.

Cette appréciation doit toutefois être **nuancée**.

En effet, de nombreux facteurs conduisent à **brouiller** la perception de l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire.

Deux de ces facteurs sont récurrents.

- En premier lieu, les crédits évaluatifs destinés aux **rémunérations** et aux charges sociales sont presque systématiquement **sous-estimés** : au cours de la période 1990-2001, le budget voté n'aura ainsi 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.

Cette configuration s'est répétée en 2003. En effet, la loi de finances initiale pour 2003 ne tenait pas compte de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique de 0,7 % à partir de décembre 2002, annoncée au printemps 2002 par l'ancien gouvernement, puis confirmée le 26 septembre 2002 par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire.

Pour 2003, l'abondement des lignes de rémunération de la section budgétaire par des dotations en provenance du budget des charges communes devrait toutefois être réduit par « l'économie », de **l'ordre de 180 millions d'euros** à la fin-septembre, résultant des **retenues sur traitements** opérées à la suite des **mouvements sociaux** de l'année scolaire 2002-2003⁶⁸.

du compte spécial du Trésor « Fonds national de développement de la vie associative » (FNDVA), à hauteur de 8 millions d'euros.

⁶⁷ *A structure constante, la progression des crédits destinés à l'enseignement scolaire dans le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire était 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 était 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.*

⁶⁸ *Mises en œuvre il est vrai de manière localement inégale, les instructions relatives à ces retenues sur traitements tranchent avec certaines pratiques antérieures. Dans leur rapport de janvier 2003 relatif à l'enseignement dans l'académie de Créteil, l'IGEN et l'IGAENR relevaient ainsi à propos de mouvements sociaux précédents : « il est apparu que, dans certains établissements, les jours de grève ne sont pas retenus conformément à la loi et que l'année*

Le dispositif de retenues pour faits de grèves

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial relatives aux modalités de retenues pour faits de grève à la suite des mouvements sociaux de l'année scolaire 2002-2003, le ministère indique :

« Les dispositions actuellement appliquées en matière de retenues pour fait de grève sont celles résultant de la loi n° 61-825 du 29/07/1961 et du décret n° 62-765 du 6/07/1962 qui précisent que l'absence de service fait, pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappé d'indivisibilité, soit un trentième du traitement brut et des indemnités accessoires.

En cas d'absence de service fait pendant plusieurs jours consécutifs, le décompte des retenues s'élève à autant de trentièmes qu'il y a de journées comprises du 1^{er} jour au dernier jour inclus où cette absence de service fait a été constatée, même si, à l'intérieur de cette période, l'agent n'avait pour quelque cause que ce soit, aucun service à accomplir (arrêt OMONT du Conseil d'Etat du 7 juillet 1978).

Les instructions qui ont été données aux recteurs ont la même teneur que celles transmises dans la circulaire du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, en date du 30/07/2003.

scolaire subit de ce fait parfois une réduction importante au détriment des élèves, sans que les enseignants assument la conséquence de leurs actes. Lors d'une grève, le rectorat envoie un listing qu'il est de la responsabilité des chefs d'établissement de remplir et de retourner. Mais les services académiques ne procèdent à aucune relance pour les établissements retardataires ou distraits. Il est avéré, par ailleurs, que lors de mouvements importants ou médiatisés, c'est le cabinet du ministre lui-même qui a consenti une « réduction » de la retenue (pour 25 jours de grève effective, la retenue a été ramenée à 5 jours), mettant à mal l'autorité du recteur et contredisant les instructions qu'il avait données aux chefs d'établissements ».

Les retenues pour fait de grève sont opérées à partir de listings préamorcés par les trésoreries générales ; il appartient aux services académiques de renseigner, à partir des informations communiquées par les chefs d'établissements, ces documents avant de les adresser aux services liaison-rémunérations des trésoreries générales qui procèdent aux retenues.

Les académies adressent à la direction des affaires financières du ministère tous les mois, avant le 5 de chaque mois (même si aucune retenue n'a été effectuée au titre du mois donné) un tableau financier faisant apparaître le montant des retenues pour fait de grève, opérées, par chapitre budgétaire, au titre du mois précédent ».

Il convient de préciser que la **circulaire** précitée (publiée au JO du 5 août 2003) précisait notamment que :

« le calcul de la retenue peut⁶⁹ donc porter sur des jours au cours desquels l'agent n'était pas soumis à des obligations de service (jours fériés, congés, week-ends). Cela s'applique, par exemple, dans le cas d'un week-end, lorsque l'agent a fait grève le vendredi et le lundi, auquel cas, la jurisprudence conduit à opérer la retenue de deux trentièmes à raison du samedi et du dimanche ».

Cette circulaire a été commentée par un **communiqué de presse** du ministre de la fonction publique en date du 8 août 2003 :

« La loi doit s'appliquer car elle garantit le droit de grève mais elle implique que ce droit s'exerce suivant des règles applicables de manière égale pour tous. Ainsi que le Gouvernement l'a indiqué à plusieurs reprises, ces règles seront mises en oeuvre avec discernement pour tenir compte de la situation réelle des agents. A cet égard, la publication de la circulaire a donné lieu à certaines interprétations erronées qu'il paraît nécessaire de corriger. En premier lieu, il convient de rappeler que la circulaire concerne les agents publics de l'État et non la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale qui sont soumises comme la fonction publique d'État à des principes communs mais qui relèvent de dispositions spécifiques. En second lieu, l'interprétation extensive donnée par certains aux conséquences tirées par la circulaire de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Omont) ne correspond ni à l'état du droit positif et à la lettre de la circulaire, ni aux intentions du gouvernement en la matière. En particulier il n'est pas question d'opérer des retenues au titre des vacances de printemps ou de périodes de congés annuels légalement pris par des agents de l'Etat ».

Quoi qu'il en soit, cette **circulaire** est **postérieure** à la mise en place de la plupart des retenues. En effet, selon les informations transmises par le ministère, les retenues financières s'élevaient au total à la fin juillet à 100 millions d'euros, dont 90,8 millions d'euros pour les enseignants du public, 8,2 millions d'euros pour les ATOS et 1,1 million d'euros pour les enseignants du privé, ce qui correspondait au total à 1,4 million de journées de grève.

Le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a d'ailleurs confirmé le 28 août 2003 que cette circulaire serait interprétée de manière souple, les dimanches et les jours fériés ne faisant pas l'objet de retenues, ce qui correspond aussi à ses annonces de la fin juin et aux pratiques de la plupart des académies.

⁶⁹ Souligné par votre rapporteur spécial.

Quoi qu'il en soit, la mesure de revalorisation décidée à l'automne 2002 a ainsi accru d'environ $\frac{1}{2}$ point les services votés du projet de loi de finances pour 2004.

En revanche, les crédits demandés pour la jeunesse et l'enseignement scolaire ne tiennent pas compte de la mesure de revalorisation de 0,5 % du point de la fonction publique qui pourrait être prochainement annoncée par le gouvernement et qui pourrait accroître d'environ 0,4 point les dépenses de l'enseignement scolaire en 2004 et les services votés du projet de loi de finances pour 2005.

Cela fausse évidemment la comparaison d'une année sur l'autre de l'évolution des crédits⁷⁰, d'autant plus que les rémunérations constituent l'essentiel du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, sans que la Cour des Comptes elle-même ne parvienne d'ailleurs à établir avec précision en quelle proportion, puisqu'elle estimait la part de l'ensemble des dépenses de personnel dans les crédits de l'enseignement scolaire à plus 97 % dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000⁷¹, mais à 95 % ou 96 % dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif⁷².

- En second lieu, la progression des crédits de la section budgétaire s'explique largement par l'inscription sur cette seule section budgétaire de la participation du ministère aux **charges de pension** de l'ensemble de ses agents (y compris de enseignement supérieur), qui est en augmentation rapide (+ 677 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004) : la hausse des charges de pension contribue ainsi à hauteur de 1,25 % à la progression des crédits demandés pour la section budgétaire pour 2004, après 1,21 % dans la loi de finances initiale pour 2003 et 1,58 % dans la loi de finances initiale pour 2002.

Hors charges de pension, les crédits demandés pour 2004 ne progressent ainsi que de 1,62 %, ce qui correspond à une baisse de 0,1 % en volume⁷³.

⁷⁰ 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 tendancier de + 3 $\frac{1}{2}$ % 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.

⁷¹ Page 202.

⁷² Pages 31 et 78.

⁴Déflaté de l'indice des prix du PIB.

Au delà de ces deux facteurs récurrents, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 présente par ailleurs **plusieurs spécificités** qui rendent plus difficile l'analyse de l'évolution annuelle des crédits demandés.

- Tout d'abord, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 comporte **trois novations** contribuant conjointement à hauteur de près de **390 millions d'euros** (soit 0,7 %) à la progression des crédits demandés pour la jeunesse et l'enseignement scolaire et consistant en fait :

- à **accroître de 15 % à 34 % le taux de prise en charge** par des crédits du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche de la rémunération de ses agents en **contrats emplois solidarité**, ce qui se traduit par un **transfert de charges de 40,5 millions** du budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (MASTS) vers la section budgétaire « *Jeunesse et enseignement scolaire* » ;

- à **financer** au travers d'une convention avec l'UNEDIC **l'indemnisation du chômage des aides éducateurs** en fin de contrat, à hauteur de **93,6 millions d'euros en 2004** (contre 43,6 millions d'euros en 2003). On peut rappeler à cet égard que, contrairement aux emplois jeunes d'autres ministères, comme celui de l'intérieur, qui ont le statut d'agent public et dont le risque chômage est donc couvert par l'Etat en auto-assurance, les aides éducateurs de l'éducation nationale sont des salariés de droit privé. Cependant, la précédente législature n'avait pas prévu de dispositif de financement de leur assurance-chômage, alors même qu'il avait toujours été annoncé que les aides-éducateurs ne seraient pas reconduits dans leurs postes. Il en résultait une **charge prévisible non provisionnée**, qui est désormais couverte par des versements directs du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire à l'UNEDIC dans le cadre d'une convention de gestion *ad hoc* ;

- enfin, et surtout, à remplacer des postes sur crédits d'emplois jeunes aides éducateurs auparavant financés aux quatre-cinquièmes par le ministère du travail, d'une part, des postes (pour la plupart sur crédits) de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), d'autre part, par des postes budgétaires d'assistants d'éducation entièrement pris en charge par le ministère de l'éducation nationale.

Ce transfert de charges entre le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (MASTS) et celui de l'éducation nationale se traduit par un surcoût budgétaire de l'ordre de 300 millions d'euros pour la section budgétaire « *Jeunesse et enseignement scolaire* », cependant qu'il en résulte un gain d'une ampleur équivalente pour le budget du MASTS.

Dès lors que l'on rattache au budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire les crédits destinés aux aides éducateurs inscrits sur le budget du ministère du travail, les crédits demandés pour 2004 s'inscrivent ainsi dans une progression ralentie aux alentours de 1 % en 2004, hors charges de pensions, ce qui correspond à une **baisse en volume**.

- Cette évolution des crédits inscrits en lois de finances initiale ne préjuge toutefois pas de celle des moyens effectivement disponibles en 2004.

En effet, alors que l'exécution budgétaire 2003 s'est d'ores et déjà caractérisée par des **annulations** de crédits relativement élevées (à hauteur de 177,215 millions d'euros au 31 juillet, soit 0,33 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, contre 100 millions d'euros en 2002 et 88,4 millions d'euros en 2001), **le gouvernement s'est engagé à ce que les crédits de l'enseignement scolaire ne fassent pas l'objet d'annulations en gestion au cours de l'année 2004**, afin notamment de renforcer la **transparence budgétaire** vis-à-vis du Parlement, ce dont votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter.

C. ANALYSE RÉTROSPECTIVE⁷⁴

Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1994

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁷⁵	2004 ⁷⁶
Budget de l'enseignement scolaire	38,3	40,0	41,4	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7	53,9	55,4
Accroissement en %	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63 ⁷⁷	4,11	2,23	2,83
Budget de l'éducation nationale	44,4	46,4	48,4	49,4	51,0	53,2	55,0	59,2	61,4	62,7	64,5
Accroissement en %	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51	3,85	2,1	2,85

Sous les réserves précédentes, **l'évolution en valeur** des crédits destinés à l'enseignement scolaire marque au cours des deux dernières années

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Hors agrégat « Jeunesse ».

⁷⁶ Hors agrégat « Jeunesse et vie associative ».

⁷⁷ 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'éducation 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.

(+ 2 ½ % l'an en moyenne) 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.

Compte tenu de l'accélération de l'inflation depuis 2001, cette inflexion est **plus affirmée** si l'on examine l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire **en volume** : à prix constants, ces crédits pourraient progresser de 0,7 % en moyenne au cours des deux années 2003-2004⁷⁸, 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 par ailleurs encore plus nette si l'on rattache au budget de l'enseignement scolaire le coût des emplois jeunes d'aides éducateurs (au nombre de 31.000 fin 2003, contre 55.770 fin 2002) pris en charge par le budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, à hauteur de 738 millions d'euros en 2003, contre 909 millions d'euros en 2002.

Evolution des crédits prévus par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (MJENR), et reçus du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (MASTS) et des crédits consommés pour les aides éducateurs
(pour le budget de l'enseignement scolaire)

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts par le MJENR	Crédits reçus du MASTS	TOTAL	Crédits consommés
1998	97,39	540,36	637,75	579,38
1999	162,22	766,96	929,18	921,46
2000	130,16	903,96	1 034,12	1 002,96
2001	126,28	935,27	1 061,55	1 064,04
2002	106,80	908,6	1 015,4	1 019,29
2003	148,3	738	886,3	-

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

Si l'on en tient compte, la progression des dépenses d'enseignement scolaire ralentit ainsi sur la période 2003-2004 à environ 2 % en valeur et à environ 0,2 % en volume, contre + 3,8 % l'an en valeur et + 2,6 % l'an en volume à structure constante⁷⁹ sur la période 1998-2002 (cf. le tableau ci-après).

Evolution du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs sur la période 1996-2003

(en milliards d'euros)

⁷⁸ Y compris l'impact prévisible de la revalorisation des rémunérations en décembre 2002.

⁷⁹ A structure constante, le cumul du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs 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 euros courants et près des quatre-cinquièmes de la progression du budget de l'Etat en euros constants.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁸⁰	2004 ⁸¹
Budget de l'enseignement scolaire (1)	41,6	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7	53,9	55,4
Accroissement en %		1,5	3,15	4,13	3,46	2,82	4,11	2,23	2,83
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0	0,10	0,54	0,77	0,91	0,94	0,91	0,74 ⁸²	0,4
Total (1) + (2)	41,6	42,4	44,1	46,3	47,9	51,5	53,6	54,6	55,8
Accroissement en %		1,7	4,2	4,8	3,7	2,9	4,1	2,0	2,2

Cette inflexion trouve pour l'essentiel son origine dans la baisse du pouvoir d'achat du point de la fonction publique sur la période et, dans une moindre mesure, dans la rupture de tendance des effectifs.

Elle est encore plus prononcée si l'on rapporte l'évolution des crédits demandés à celle des effectifs de l'enseignement scolaire.

En effet, le dynamisme des dépenses s'est accompagné 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 (soit - 2,8 %) dans l'enseignement primaire et de 132.000 (soit - 2,2 %) dans l'enseignement secondaire.

⁸⁰ Hors agrégat « Jeunesse ».

⁸¹ Estimations. Hors agrégat « Jeunesse et vie associative ».

⁸² Prévisions.

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

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} degré	6 721	6 650	6 606	6 572	6 549	6 536
2 nd degré	5 731	5 715	5 688	5 661	5 614	5 599
Enseignement post-baccalauréat	272	272	271	272	271	271
Total	12 724	12 637	12 565	12 503	12 434	12 406

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

En revanche, selon les estimations et les prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait se redresser légèrement (+ 0,2 %) entre la rentrée 2001 et la rentrée 2003 : + 32.000 pour l'enseignement primaire, mais - 8.000 pour l'enseignement secondaire, ces évolutions différenciées se prolongeant sur l'ensemble de l'horizon de la projection (+ 208.000 pour l'enseignement primaire entre la rentrée 2007 et la rentrée 2003, contre -120.000 pour l'enseignement secondaire).

**Constat, estimation et prévision des effectifs d'élèves dans les établissements du premier et du second degré sur la période 2001-2007
(hors enseignement post-baccalauréat)**

(Public + privé, France métropolitaine + DOM)

(en milliers)

Rentrée	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ^{er} degré	6 536	6 529	6 568	6 631	6 691	6 736	6 766
<i>dont préélémentaire</i>	<i>2 554</i>	<i>2 566</i>	<i>2 619</i>	<i>2 664</i>	<i>2 687</i>	<i>2 668</i>	<i>2 645</i>
2 nd degré	5 599	5 597	5 591	5 560	5 522	5 493	5 471
Total	12 135	12 126	12 159	12 191	12 213	12 229	12 237

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

Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution. En effet, 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 d'être particulièrement prudent dans l'interprétation des données chiffrées [pour le premier degré]* » : 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 à cet égard « *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* ».

De même, on peut s'étonner :

- d'une part, de ce que les données rétrospectives transmises pour le second degré soient, cette année encore, distinctes de celles transmises l'an passé, sans qu'il soit précisé si la révision à la baisse de quelques milliers du nombre d'élèves résulte de changements de périmètre ou bien de réestimations des données ;

- d'autre part, de l'ampleur de la **révision** d'une année sur l'autre des **projections** du nombre d'élèves du second degré : le ministère projetait l'an passé que le nombre d'élèves du second degré baisserait de 183.000 entre les rentrées 2003 et 2007, tandis que les projections transmises cette année limitent cette baisse à 120.000.

Quoi qu'il en soit, les crédits et les effectifs de l'enseignement scolaire ont connu des inflexions de sens inverse au cours des deux dernières années.

En effet le ratio crédits de l'enseignement scolaire de l'année n⁸³ (pensions comprises)/effectifs de l'enseignement scolaire durant l'année scolaire s'achevant en année n devrait augmenter, en euros constants, d'environ 0,5 % par an en moyenne sur la période 2003-2004, contre + 3 % par an au cours de la précédente législature, ce contraste étant là encore plus prononcé si l'on prend en compte l'évolution du coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

⁸³ Non compris le coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

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 2003	PLF 2004	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	46,41	47,82	+3,1
Titre IV (interventions)	7,52	7,66	+1,8
Total Dépenses ordinaires	53,92	55,47	+2,9
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,084	0,061	-27,6
Total (DO + CP)	54,01	55,53	+2,8

Cette répartition des crédits par titre doit être interprétée avec précaution. Cela résulte notamment de ce que le titre IV recouvre pour une large part les dépenses de rémunération des établissements d'enseignement privé sous contrat.

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	2001	2002	Evolution 1993-2002 en % (2)	2003 (1)	PLF 2004 (1)	Evolution 2003-2004 en %
Dépenses de rémunérations	34,97	40,44	48,38 (3)	50,47	+44,3	51,60	53,19	+3,1
Dépenses de fonctionnement	0,95	0,92	1,18	1,19	+25,7	1,252	1,235	-1,4
Dépenses d'interventions	0,84	0,79	0,95	0,94	+11,2	1,066	1,044	-2,1
TOTAL dépenses ordinaires	35,91	42,15	50,51	52,60	+46,5	53,92	55,47	+2,9
Dépenses en capital (CP)	0,177	0,109	0,105	0,106	-40,1	0,084	0,061	-27,6

(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 la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Compte tenu des changements de nomenclature budgétaire⁸⁴, 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 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)⁸⁵.

De même, la baisse des dépenses en capital dans les crédits demandés pour 2004 s'explique pour l'essentiel par la décision, compte tenu des difficultés rencontrées pour la gestion de ce nouvel article 66-33.60, de le

⁸⁴ 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 2004 comporte encore 36 mesures de transfert (après 27 en 2003 et 25 en 2002), ce qui rend extrêmement difficile l'analyse des évolutions détaillées sur une longue période.

⁸⁵ Le chapitre 66-33 recueillant par ailleurs les autorisations de programme correspondantes, à hauteur de 25 millions d'euros en 2003.

supprimer, un an après sa création, et d'en transférer les crédits sur le nouveau chapitre de fonctionnement 37-81.

Dans l'attente de la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature budgétaire dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur spécial ne peut à cet égard que renouveler les observations formulées en 2003 :

- ces décisions conduisent à renforcer la part des dépenses d'équipement informatique du ministère qui sont retracées dans des chapitres de fonctionnement courant⁸⁶, alors que les dépenses d'équipement informatique sont considérées comme des investissements en comptabilité d'entreprise ;

- en outre, ces décisions s'inscrivent en porte à faux par rapport aux observations de Cour des Comptes 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 également de nouveau en évidence la prédominance des dépenses de rémunération (plus de 95 % des crédits demandés en 2003 selon ce calcul *a minima*).

⁸⁶ 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 ».

Sous les réserves précédentes, elle suggère aussi que le projet de budget pour 2004 **prolonge** pour les crédits de l'enseignement scolaire les trois **grandes tendances** observées au cours de la période 1993-2003 :

- le **dynamisme des dépenses de rémunération**, sous les effets conjugués de la hausse des dépenses de pension et, jusqu'en 2002⁸⁷, de la progression des effectifs et de la revalorisation des rémunérations (cf. l'encadré ci-après) ;

- la **maîtrise des dépenses d'intervention**, qui, à structure et prix constants, auront baissé en moyenne entre 1993 et 2004 ;

- le **repli des dépenses d'investissement**, divisées de moitié en dix ans.

Ces observations suggèrent ainsi une fois encore que la maîtrise des dépenses d'enseignement scolaire est étroitement liée à celle de la masse salariale afférente.

L'effet des mesures statutaires et indemnitaires selon la Cour des Comptes

« La croissance, sur la dernière décennie, des dépenses de rémunération résulte en effet, en grande partie, des mesures statutaires et indemnitaires qui ont été prises en faveur des personnels du ministère de l'éducation nationale, dont le coût budgétaire total peut être estimé sur dix ans à près de 6 milliards d'euros. Les mesures résultent du plan de revalorisation de la fonction enseignante de 1990 (plan Jospin) et du protocole d'accord sur la refonte de la grille de la fonction publique de 1991 (protocole Durafour). Des mesures complémentaires ont été prises en 1994 dans le cadre du « plan Lang », puis en 1996 dans le cadre du « plan Bayrou ». En outre, l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles a concerné, entre 1990 et 2001, plus de 190.000 personnes. Le rythme actuel d'intégration devrait normalement s'accélérer (avec des contingents annuels de l'ordre de 20.000 transformations d'emplois) afin d'unifier d'ici 2007 les deux corps d'enseignants du premier degré. Sur la période 1990-2007, l'impact budgétaire sur les rémunérations d'activité de l'intégration d'environ 320.000 instituteurs est actuellement évalué à un milliard et demi d'euros ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier sur la gestion du système éducatif d'avril 2003

⁸⁷ Comme le confirment 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 », selon lesquels la progression d'ensemble du budget de l'enseignement scolaire entre 1990 et l'an 2000 (+ 32,5 % en francs constants⁸⁷) se caractérisait par des évolutions très contrastées des différentes catégories de dépenses, 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.

B. LA RÉFORME DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE DU TITRE III

1. Le manque de transparence de l'ancienne nomenclature

La nomenclature budgétaire du titre III était soumise depuis plusieurs années à de vives critiques de la part de la Cour des Comptes.

- Ces critiques portaient en premier lieu sur **la confusion entre les dépenses de rémunération et les autres dépenses de fonctionnement.**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, la Cour soulignait ainsi : « *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* ».

Cet état de fait rendait les effectifs réels rémunérés par le ministère de l'éducation nationale particulièrement difficiles à appréhender, ce qui nourrissait la **mécanique inflationniste** mise en évidence par la Cour des Comptes dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, dont la surconsommation en 2002 du chapitre de rémunérations 31-97 « *Autres personnels enseignants non titulaires* » fournit, hélas, une parfaite illustration.

On peut en effet rappeler que, comme le relève la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002⁸⁸, « *la dotation initiale de ce chapitre autorisait le paiement de 19.123 professeurs contractuels et maîtres auxiliaires, alors que, en moyenne annuelle, le nombre d'enseignants effectivement payés en 2002 sur ce chapitre a été de 28.250. Cet écart s'explique notamment par 5.000 postes de titulaires non pourvus lors de l'année scolaire 2001-2002 et par un recours de plus en plus fréquent des académies [aux non titulaires] pour opérer tous les ajustements nécessaires* ».

Un décret d'avances du 8 novembre 2002 a donc du ouvrir sur ce chapitre 130 millions d'euros de crédits supplémentaires, gagés par une annulation de 100 millions d'euros sur le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire et de 30 millions d'euros sur le budget de l'enseignement supérieur.

⁸⁸ Page 230.

Cette surconsommation des crédits de rémunération de contractuels s'est poursuivie en 2003, puisque les crédits du chapitre 31-97 ont d'ores et déjà été abondés en gestion 2003 à hauteur de 103 millions d'euros par des crédits du chapitre 31-93 correspondant à la rémunération d'emplois d'enseignants titulaires, dont plusieurs milliers sont vacants.

En effet, d'un côté le **nombre d'emplois vacants** de personnels de direction, d'éducation, d'orientation et d'enseignement du second degré **augmente** : de 320 en janvier 2000 à 1.604 en janvier 2001, puis à 3.881 en janvier 2002, enfin, **à 6.747 en janvier 2003**.

De l'autre, les effectifs de personnels enseignants non-titulaires connaissent une hausse soutenue (cf. l'encadré ci-après).

Evolution des effectifs d'enseignants non titulaires

Situation	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Maîtres auxiliaires	16 658	13 310	9 457	6 065
Contractuels	7 336	12 529	17 921	22 698
Total	23 994	25 839	27 377	28 763

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, DAF C3 / Enquête relative à l'évolution des effectifs d'agents non titulaires dans le second degré (chapitre 31-97) ; remontées au 31 janvier de chaque année

A cet égard, l'IGAENR concluait dans son rapport général pour 2002⁸⁹ : « *l'importance et le caractère permanent du recours à des enseignants non titulaires démontrent qu'il faut sans doute ménager à l'ensemble du système des marges de souplesse en reconnaissant qu'il ne pourra pas fonctionner sans s'autoriser, à chaque rentrée, le recours à un certain volant de personnels non titulaires, dont le pourcentage pourrait être arrêté par académie et les règles de gestion seraient clairement affichées. Mais le caractère tabou d'une telle affirmation conduit à feindre d'ignorer que se reconstitue actuellement, dans toutes les académies, un vivier de personnels contractuels gérés exactement de la même façon que l'étaient les maîtres auxiliaires dont tout nouveau recrutement reste interdit.*

Aucune consigne n'est donnée par l'administration centrale 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 vacances autorisées... ».

⁸⁹ Pages 81-82.

- Les critiques de la Cour des Comptes portaient en second lieu sur la **gestion des crédits de fonctionnement** proprement dits.

En effet, la gestion de ces crédits se caractérisaient par un triple dévoiement :

- tout d'abord, une **déconcentration bien souvent en trompe l'œil**, les directions centrales du ministère ne jouant pas toujours le jeu de la globalisation, *« soit en maintenant le fléchage de certains crédits, soit en s'opposant pour des raisons techniques ou financières aux mesures d'économie ou de transfert proposées par les académies »*⁹⁰ ;

- paradoxalement au regard de ce fléchage des crédits, **l'absence de suivi effectif** de leur **consommation réelle** au niveau des établissements, puisque, *« malgré ses efforts récents, notamment le développement d'une application informatique permettant de consolider les informations issues des comptes financiers des quelque 8.000 établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ), le ministère est encore loin de disposer de données fiables et surtout actualisées sur les moyens qui sont réellement disponibles dans les réserves des établissements »*⁹¹. De même, *« 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 »*⁹² ;

- enfin, un **cercle vicieux** de mesures d'annulation ou bien de mesures insuffisamment financées (comme l'inscription au budget pour 2002 de 38 millions d'euros pour le renouvellement des manuels scolaires des classes de quatrième alors que le coût total de la mesure était évalué à 60 millions d'euros) fondées sur la conviction selon laquelle les établissements disposaient de réserves mobilisables abondantes, mais incitant en fait ces derniers, du fait de leur mise en œuvre aveugle, à reconstituer pour y faire face les réserves (plus de 300 millions d'euros à la fin de l'an 2000) que l'on prétendait réduire.

⁹⁰ Cf. le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, pages 187-188.

⁹¹ Ibid., pages 87-88.

⁹² Cf. le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000.

2. Les réformes mises en oeuvre

En réponse à ces critiques récurrentes, le projet de loi de finances pour 2004 propose trois séries de mesures **préfigurant la mise en oeuvre de la loi organique** et de nature à **favoriser** considérablement la **transparence** du budget de l'enseignement scolaire.

- En premier lieu, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire propose d'inscrire dans le tableau des emplois budgétaires l'ensemble des postes de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), des maîtres auxiliaires, des professeurs contractuels et des assistants d'éducation.

Cette mesure s'inscrit dans la perspective des nouvelles règles affirmées par la loi organique du 1^{er} août 2001 sur la budgétisation des dépenses de personnel, notamment la définition du **plafond d'emplois**.

Elle se traduit par le triplement des emplois budgétaires de contractuels (de 25.110 en 2003 à 73.843 en 2004) et conduit la section budgétaire à **afficher pour la première fois plus d'un million d'emplois budgétaires** (1.006.525 en 2004).

Attendue de longue date, cette opération vérité devra d'ailleurs être approfondie puisque ces emplois sont encore loin de recouvrir la totalité des effectifs rémunérés par la section budgétaire (les enseignants des établissements d'enseignement privé, les emplois jeunes, les assistants de langue, les contrats emplois solidarité, etc. demeurant ainsi rémunérés sur crédits).

- En second lieu, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 propose la suppression de l'ancien chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation-dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* » et la création d'un nouveau chapitre 37-81 rassemblant désormais l'ensemble des moyens de fonctionnement destinés à renforcer l'autonomie des établissements et **globalisant** les crédits destinés aux dépenses pédagogiques ainsi que les crédits destinés à la rémunération des MI-SE, des assistants d'éducation et des emplois jeunes.

- Enfin, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 prévoit **l'expérimentation dans deux académies** (Rennes et Bordeaux) **du cadre budgétaire envisagé pour les crédits de l'enseignement scolaire public à partir de 2006 dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances.**

Concrètement, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création de trois nouveaux chapitres budgétaires globalisés (39-01 à 39-03) regroupant les crédits (y-compris ceux du titre IV) et les emplois (à l'exception des emplois des enseignants du second degré) des **trois programmes** envisagés pour l'enseignement scolaire public, qui ne sont

d'ailleurs que le décalque de trois des agrégats actuels : « *Premier degré* », « *Second degré* » et « *Fonction support* ». Ces chapitres sont subdivisés en articles retraçant les **actions** envisagées pour ces trois programmes :

- pour le programme « *Premier degré* », les actions « *Ecole pré-élémentaire* », « *Ecole élémentaire* », « *Promotion de l'égalité des chances* », « *Recrutement et formation des enseignants* », « *Remplacement* », « *Direction des écoles* » et « *Inspection du premier degré* » ;

- pour le programme « *Second degré* », les actions « *Enseignement en collège* », « *Enseignement général et technologique de lycée* », « *Enseignement professionnel de lycée* », « *Enseignement post-baccalauréat de lycée* », « *Certification des connaissances et des qualifications* », « *Promotion de l'égalité des chances* », « *Vie scolaire, restauration et hébergement, suivi médical et social* », « *Recrutement et formation des enseignants* », « *Support du second degré* » ;

- enfin, pour le programme « *Fonction support* », les actions « *Services académiques* », « *Recrutement et formation* », « *Action sociale* », « *Intervention à caractère pédagogique et éducatif* » et « *Appui technique* ».

Cette expérimentation est d'un **ampleur considérable**, puisqu'elle concerne 84 millions d'euros de crédits de fonctionnement et **44.888 emplois** (dont 25.613 pour le programme « *Premier degré* », 17.272 pour le programme « *Second degré* » et 2.003 pour le programme « *Fonction support* ») représentant **1.076 millions d'euros de masse salariale**.

Elle appelle plusieurs observations qui seront développées *infra* dans le cadre de la présentation d'ensemble de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique par le ministère.

C. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES SERVICES (TITRE III) ET DES EMPLOIS

Les dépenses ordinaires constituent **99,9 % des crédits** du budget de l'enseignement scolaire. Elles s'élèvent à 55,47 milliards d'euros (+ 2,9 %) dans le projet de loi de finances pour 2004. Les **moyens des services** (titre III) représentent 86 % des dépenses ordinaires, à **47,82 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004.

Compte tenu des changements de nomenclature exposés précédemment, votre rapporteur spécial ne décomposera pas comme à l'accoutumée de manière très détaillée l'évolution des crédits demandés pour les moyens des services soit + 1.412 millions d'euros (+ 1.358 millions d'euros à structure constante, compte tenu des transferts), mais s'attachera à exposer les facteurs d'évolution les plus significatifs.

1. La hausse des dépenses de pension

La progression des moyens des services inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004 s'explique tout d'abord pour moitié par la hausse des dépenses de **pension** prises en charge par la section budgétaire, soit + **677 millions d'euros**.

Au total, ces dépenses de pension auront ainsi doublé entre 1994 et 2004.

Nombre de radiations des cadres, par année civile, donnant lieu à une pension

	1992	1996	1998	2000	2001	2002
Enseignants corps 1^{er} degré						
Professeurs des écoles	5 842	8 469	9 483	9 530	10 753	12 193
Instituteurs	3 963	2 017	1 704	1 402	1 277	1 255
Instructeurs	33	42	34	41	41	34
TOTAL	9 838	10 528	11 221	10 973	12 071	13 482
Enseignants corps 2nd degré						
Professeurs agrégés	660	989	1 059	1 116	1 170	1 440
Professeurs certifiés	2 415	3 023	4 050	4 718	5 079	5 962
Professeurs d'EPS	145	221	324	361	446	546
Professeurs d'enseignement technique	1 091	1 481	1 753	1 910	1 885	2 208
PEGC	1 748	2 211	2 566	2 480	2 360	2 669
Adjoints d'enseignement	87	92	73	80	58	61
Chargés d'enseignement	162	185	183	241	287	317
TOTAL	6 308	8 202	10 008	10 906	11 285	13 203
Non enseignants						
Personnels d'inspection	154	144	190	186	193	183
Personnels de direction	334	655	778	768	692	817
Personnel d'éducation, d'orientation et de documentation	233	317	455	479	398	438
Personnels administratifs	1 354	1 635	1 735	1 881	1 994	2 297
Personnels sociaux et de santé		250	222	252	264	270
Personnels techniques, ouvriers et de service	4 795	3 875	3 761	3 273	3 054	3 141
TOTAL	6 870	6 876	7 141	6 360	6 595	7 146
Total corps de l'enseignement scolaire	23 016	25 606	28 370	28 711	29 951	33 831

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

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	2004
Montant total	6,99	7,56	8,11	9,19	9,82	10,49	11,18	11,89	13,06	13,91
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	12,24

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

Prévision de l'évolution des pensions de la jeunesse et de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant total	14,79	15,80	16,89	17,97	19,11	20,19

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

Les enseignants et la réforme des retraites

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a apporté les éléments d'appréciation suivants :

« Les enseignants se sont sentis plus concernés par la réforme des retraites que d'autres catégories de fonctionnaires en partie du fait qu'ils entrent plus tardivement dans la fonction publique compte tenu des diplômes requis pour exercer ce métier. Avec une ancienneté moyenne actuelle de 35,7 annuités à 60 ans, il est donc probable qu'ils devront poursuivre leur activité au-delà de 60 ans alors que la pénibilité du métier d'enseignant est réelle en particulier en fin de carrière. Se pose donc le problème de l'aménagement des fins de carrière pour permettre aux enseignants de rester en activité au-delà de 60 ans dans les meilleures conditions possibles. Des discussions ont été ouvertes avec les organisations syndicales sur les aménagements de fin de carrière, les évolutions et secondes carrières, et seront poursuivies au cours des prochains mois.

La mobilisation des enseignants face à la réforme des retraites

Les enseignants partent en retraite en grande majorité dès l'ouverture des droits à pension : 55 ans pour les instituteurs ou 60 ans pour les enseignants du second degré y compris pour ceux qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir une pension à taux plein (75 % avant la réforme). Par ailleurs, les dispositifs de fin de carrière que sont la cessation progressive d'activité (CPA) et le congé de fin d'activité (CFA) sont choisis par un nombre important d'enseignants du second degré pour les classes d'âge concernées.

Les enseignants quittent donc l'enseignement dès que possible, ce qui peut expliquer leur mobilisation contre la réforme des retraites sachant que celle-ci vise à une prolongation d'activité pour maintenir les droits antérieurs et que le fait de ne pas détenir le nombre d'annuités nécessaire, peu pénalisant financièrement jusqu'à présent, sera plus pénalisant à terme avec la mise en place du système de décote, à l'instar du régime du secteur privé.

L'âge moyen d'entrée en activité

L'âge moyen des lauréats aux concours externes 2003 du second degré est de 27 ans : 25 ans pour l'agrégation et le Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement du Second degré (CAPES) et 31 ans pour le concours de professeur de lycée professionnel. Ainsi, l'entrée en activité des enseignants du second degré est relativement tardive, ceci depuis de nombreuses années. Pour les nouvelles générations d'enseignants, l'âge de départ en retraite à 60 ans sera retardé et devrait progressivement se rapprocher de 65 ans, sauf à accepter des abattements importants sur le montant des pensions.

Les perspectives en matière de taux de remplacement moyen

Actuellement, les enseignants du second degré partent en retraite avec un taux de pension moyen de 71% (bonifications comprises) assez proche du taux de pension à taux plein de 75%. Les classes d'âge qui partent actuellement en retraite ainsi que celles qui partiront dans les prochaines années sont entrées plus tôt dans la carrière et disposent d'un nombre d'annuités supérieur aux nouvelles générations d'enseignants.

Jusqu'en 2008, on peut penser que les enseignants continueront de partir dès l'âge de 60 ans en acceptant de voir leur taux de pension diminuer mais dans une certaine limite (environ 65 % en 2008). La mise en œuvre très progressive de la réforme, en particulier l'application du coefficient d'abattement pour annuités manquantes, ne devrait pas les conduire à modifier leurs comportements dans les toutes prochaines années.

Au-delà de l'année 2008, les effets de la réforme seront plus sensibles, ce qui pourrait conduire certains professeurs à différer leurs départs en retraite d'au moins un an. Avec un nombre d'annuités de 35,7 en moyenne à 60 ans, le taux de pension descendrait progressivement en dessous de 60 % et deviendrait dissuasif sauf à accepter un sacrifice financier notable alors même que l'espérance de vie des enseignants retraités est élevée. Pour bénéficier d'un taux de pension proche de 70 % voire de 75 %, les enseignants devront prolonger leur activité d'une ou de plusieurs années et pratiquement jusqu'à 65 ans pour les nouvelles générations.

Le rachat d'annuités au titre des années d'études

Compte tenu de l'allongement des études, l'entrée dans la carrière d'enseignant est assez tardive. Ceci pourrait inciter un grand nombre d'enseignants à racheter leurs années d'études, permettant d'acquérir des annuités supplémentaires dans la limite de trois ans dans l'objectif de continuer à partir en retraite dès 60 ans ».

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

2. L'effet des mesures acquises

- La progression des crédits demandés pour les moyens des services dans le projet de loi de finances pour 2004 s'explique également, à hauteur de + 228 millions d'euros, par l'incidence de la revalorisation de 0,7 % du point de la fonction publique intervenue le 1^{er} décembre 2002 et de la modification de la base mensuelle des prestations familiales à partir du 1^{er} janvier 2003.

- Elle résulte aussi, à hauteur de **+ 91 millions d'euros**, par l'effet en année pleine des mesures de **revalorisation catégorielles** inscrites dans la loi de finances initiale pour 2003⁹³, dont on peut rappeler qu'elles étaient sans précédent au cours des dix dernières années.

- Elle est toutefois freinée à hauteur de **- 35 millions d'euros** par l'incidence en année pleine des **créations et suppressions d'emplois** budgétaires intervenues à la rentrée 2003.

On peut en effet rappeler que le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 affichait la suppression de 2.664 emplois budgétaires sur un total de 964.118 en 2002 (soit - 0,3 %). Compte tenu des 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), ce budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 comportait en fait la **suppression** de plus de **3.400 emplois budgétaires**, soit une évolution sans précédent depuis les réductions d'emplois de 1992 (- 2.851) et de 1997 (- 4.982), qui recouvrait 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, de l'autre la création de 1.000 emplois d'enseignants du premier degré et de 1.200 emplois non enseignants⁹⁴.

3. Le repli des emplois et des effectifs théoriques

Dans le prolongement de la loi de finances initiale pour 2003, **le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 propose un repli sans précédent des effectifs.**

a) La baisse du nombre des emplois d'enseignants

Le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 prévoit en effet au titre III :

⁹³ Parmi lesquelles la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles ; la revalorisation du régime indemnitaire des personnels ATOS, des personnels de inspection et des personnels d'encadrement ; la poursuite du plan de revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'école ; le financement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dont bénéficient les fonctionnaires de l'éducation nationale impliqués dans la politique de la ville ; la création 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 dans le cadre de la réforme de leur statut ; enfin la création d'une « provision » pour la revalorisation de la rémunération des infirmières.

⁹⁴ Dont 262 personnels médico-sociaux (210 infirmiers, 35 assistants de service social et 17 médecins) et 30 personnels d'inspection.

- la **création**, pour un coût de 11,2 millions d'euros en tiers d'année, de **1.500 emplois supplémentaires d'enseignants du premier degré** (après 1.000 en 2003), dont 100 emplois pour la collectivité départementale de Mayotte. Ces créations sont destinées selon le ministère à accompagner la réaugmentation du nombre des élèves de l'enseignement scolaire public (+ 55.000 prévus à la rentrée 2004) et à poursuivre le plan en faveur de l'intégration scolaire des élèves handicapés, puisque sont prévus **100 emplois supplémentaires de professeur des écoles spécialisé** ;

- la **suppression** à compter de la rentrée 2004, pour un gain budgétaire de 13,23 millions d'euros en tiers d'année, de **1.500 emplois d'enseignant du second degré**, dont 1.200 emplois de professeur certifié et 300 emplois de professeur de lycée professionnel. Compte tenu de la décroissance escomptée du nombre des élèves, cette mesure ne devrait pas détériorer les taux d'encadrement du second degré ;

- la **suppression**, pour un gain budgétaire de près de 18 millions d'euros en tiers d'année, de **2.400 emplois de professeur-stagiaire** (dont 2.000 certifiés et 400 professeurs de lycée professionnel), afin de permettre au cours des prochaines années de nouvelles suppressions d'emplois liées à la poursuite attendue de la baisse du nombre des élèves du second degré ;

- la **transformation de 150 emplois d'enseignants** (80 certifiés, 40 agrégés et 30 professeurs des écoles) en 40 emplois de conseillers principaux d'éducation (CPE), 40 personnels de direction, 40 emplois d'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et 30 emplois d'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) ;

- la suppression de 154 emplois d'enseignants du public (105 enseignants du 1^{er} degré, 27 enseignants du second degré et 22 maîtres auxiliaires) en contrepartie de la création de 154 contrats supplémentaires dans l'enseignement privé ;

- la suppression de 20 emplois d'instituteurs spécialisés de l'enseignement public en contrepartie de 20 contrats complémentaires dans les établissements privés d'enseignement spécialisé en application de la loi du 30 juin 1975.

Au total, le projet de lois de finances pour 2004 prévoit donc la suppression de 2.724 emplois budgétaires d'enseignants du public, pour un gain budgétaire de 26,5 millions d'euros, dont 20 millions d'euros en tiers d'année.

Ces mesures conduiraient à accroître de 0,5 % le nombre d'enseignants du premier degré, et à réduire de 0,9 % le nombre d'enseignants du second degré.

b) Les mesures relatives aux personnels ATOS, de direction et d'orientation

Alors que la loi de finances initiale pour 2003 avait créé 1.200 emplois de personnels non enseignants, dont 262 emplois de personnels médico-sociaux, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 se caractérise par :

- la **création**, par transformation d'emplois d'enseignants, de **40 emplois de personnels de direction** correspondant aux **40 nouveaux établissements** (30 collèges et 10 lycées) dont l'ouverture est prévue à la rentrée 2004. Ces nouveaux EPLE sont pour l'essentiel concentrés dans des académies (Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Toulouse, Nice et Versailles) connaissant une progression des effectifs scolarisés et une forte proportion d'élèves en ZEP. De taille moyenne (300 à 700 places), ils répondent également à la nécessité de fractionner des établissements dont le nombre d'élèves trop élevé constitue un facteur de violence scolaire ;

- la **création** par transformation d'emplois d'enseignants de **40 emplois** d'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et **30 emplois** d'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR). A court terme, ces mesures constituent **une mesure régularisation de la situation existante**, puisque le nombre d'enseignants « faisant fonction » d'inspecteur est aujourd'hui particulièrement élevé : jusqu'à 20 % des effectifs d'inspection dans certaines académies selon la Cour des Comptes⁹⁵ (cf. le tableau ci-après).

⁹⁵ En janvier 2003, ce taux ne dépassait toutefois pas 14 %, sauf pour la Corse, où il s'établissait à 28 %.

Evolution de l'occupation des emplois de personnels d'inspection au 31 janvier de l'année

	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'emplois délégués	2.960	2.915	3.218	3.244
Emplois utilisés par des personnels enseignants, d'orientation ou de direction « faisant fonction » (a)	126	115	125	149
Emplois vacants (b)	133	79	125	154
Total (a) + (b)	259	194	250	303

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

Il conviendra de prolonger ces évolutions et de **renforcer les corps d'inspection** pour accroître l'encadrement et le soutien pédagogique des enseignants.

Dès mars 2000, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) concluaient en effet, dans un rapport conjoint sur les tâches des inspecteurs territoriaux, à la nécessité de renforcer les fonctions d'inspection et d'animation, tout en préconisant avant tout de donner aux inspecteurs *« les moyens d'un véritable professionnalisme... (un vrai secrétariat, un équipement digne de ce nom, un accès aisé aux informations utiles) »*.

Ces préconisations ont été reprises par la **Cour des Comptes** dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif⁹⁶, qui soulignait que *« les corps d'inspection, que ce soit dans le premier ou le second degré, souffrent de la faiblesse de leurs effectifs, compte tenu des missions administratives de plus en plus nombreuses qui leur sont par ailleurs confiées.... Cette situation se traduit par un allongement sensible de la durée s'écoulant entre deux inspections : dans le premier degré, elle peut être supérieure à dix ans pour les professeurs des écoles de certains départements et à dix neuf ans pour les maîtres de l'enseignement privé.... Dans le second degré, il apparaît que la relation entre un enseignant et son inspecteur connaît un caractère épisodique, peu compatible avec une évaluation méthodique des qualités pédagogiques et de l'implication professionnelle de l'intéressé »* ;

⁹⁶ Pages 145-146.

- la création à compter du 1^{er} janvier 2004 de **8 emplois** au titre de l'intégration de l'Ecole des métiers Jean-Drouant dans l'enseignement public (cf. le commentaire de votre rapporteur spécial sur l'article 78 du présent projet de loi de finances) ;

- la **stabilisation** du nombre des emplois de **personnels médico-sociaux** ;

- la **stabilisation** du nombre des emplois de **personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS)**, qui pourraient être **décentralisés** à partir du 1^{er} janvier 2005 ;

- la suppression de **60 emplois de conseillers d'orientation psychologues** stagiaires ;

- la **suppression** à partir du 1^{er} juillet 2003, pour un gain de 0,38 millions d'euros en demie année, de **50 emplois** sur crédits dans les **établissements publics** sous tutelle, soit 35 au Centre national de documentation pédagogique (CNDP), 12 au Centre national d'enseignement à distance (CNED), 2 à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et 1 au Centre international d'études pédagogiques (CIEP) ;

- la **suppression** à partir du 1^{er} juillet 2003, pour un gain budgétaire de 10,26 millions d'euros en demie année, de **1.050 emplois de personnels administratifs, dont 100 à l'administration centrale, 750 dans les services académiques et 200 dans les établissements locaux d'enseignement.**

Cette dernière mesure, concentrée sur des emplois administratifs de **catégorie C**, puisqu'elle ne concerne, dans les services déconcentrés, que des emplois d'adjoints administratifs, s'accompagne d'un effort de requalification de la structure des emplois. Elle n'en représente pas moins un **effort** de maîtrise quantitative **significatif**, puisqu'elle **correspond selon le ministère au non remplacement de près d'un départ en retraite sur deux** (le nombre de personnels administratifs partis en retraite, en hausse rapide au cours des dix dernières années, s'étant élevé à 2.297 en 2002).

Elle constitue surtout un **effort considérable pour l'administration centrale**. En effet, les 100 emplois supprimés (dont 67 adjoints administratifs, 15 secrétaires d'administration, 12 ouvriers et 4 conducteurs automobiles) représentent 3 % des emplois budgétaires autorisés pour l'administration centrale par la loi de finances pour 2003, et ce, alors que l'administration centrale du ministère est, contrairement à une idée reçue, d'ores et déjà relativement réduite, puisqu'elle recèle officiellement 0,3 % des emplois du ministère, soit 3.324 emplois, même si ces effectifs sont traditionnellement complétés par un volant de plusieurs centaines de « clandestins » inscrits sur d'autres supports budgétaires.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Administration centrale						
Services centraux	3 543	3 424	3 238	3 240	3 319	3 324
Stagiaires	217	220	260	260	0	0
Sous-total administration centrale	3 760	3 644	3 498	3 500	3 319	3 324
Recherche		314	307	302	302	303
Services déconcentrés						
Services académiques	21 780	21 690	22 039	22 339	22 766	22 990
Services sociaux et de santé	9 242	9 643	9 793	10 094	10 345	10 607
Etablissements scolaires et C.I.O.	129 518	129 828	130 318	131 307	132 130	132 811
Sous-total services déconcentrés	160 540	161 161	162 150	163 740	165 241	166 408
TOTAL	164 300	165 119	165 955	167 542	168 862	170 035

Source : « budget voté » pour 1998 à 2003

c) Les personnels de surveillance et d'encadrement des élèves

Au delà de la suppression précitée de 40 emplois de conseillers principaux d'éducation stagiaires, ainsi que de la suppression de 2 emplois de conseillers principaux d'éducation (CPE) du public en contrepartie de la création de 2 contrats supplémentaires dans l'enseignement privé, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 propose une évolution quantitative et qualitative de grande ampleur des personnels d'encadrement et de surveillance des élèves, puisqu'il prévoit :

- la **consolidation**, pour un coût de 401 millions d'euros, **des 20.000 emplois budgétaires d'assistants d'éducation créés en 2003**, dont 5.000 auxiliaires de vie scolaire, et la **création** à compter du 1^{er} septembre 2004, pour un coût supplémentaire de 91 millions d'euros en tiers d'année, de **13.000 emplois d'assistants d'éducation supplémentaires** ;

- la **suppression corrélative de 12.400 emplois de MI-SE**, dont 3.400 à compter du 1^{er} janvier 2004 correspondant en fait à des départs intervenus en 2003, c'est à dire à des postes qui n'étaient plus pourvus (parmi lesquels 1.330 sur emplois budgétaires et 2.070 sur crédits), pour un gain de 70 millions d'euros, et 9.000 à compter du 1^{er} septembre 2004, pour un gain en tiers d'année de 62 millions d'euros ;

- la suppression de 40 emplois de conseillers principaux d'éducation (CPE) stagiaires, compensée par la création par transformation d'emplois d'enseignants de 40 emplois de CPE titulaires.

A ces évolutions s'ajoutent au titre III deux **mesures** relatives aux **emplois jeunes** aides éducateurs :

- d'une part, compte tenu de la réduction du nombre d'aides éducateurs, la baisse de 55 millions d'euros de leurs dépenses de rémunération prises en charge par la section budgétaire ;

- d'autre part, l'augmentation de 50 millions au chapitre 36-71 des crédits destinés à leur indemnisation du chômage.

La conjonction de ces évolutions ne facilite guère l'appréciation de l'évolution d'ensemble du nombre des personnels de surveillance et d'éducation des élèves.

Les informations transmises par le ministère à la demande de votre rapporteur spécial permettent toutefois de reconstituer le tableau ci-après :

Evolution consolidée des moyens de surveillance des élèves

Rentrée	MI/SE (en ETP)	Emplois jeunes (1)	Assistants d'éducation	Conseillers principaux d'éducation (en ETP) (2)	Total
1999	38.567	61.582	0	10.445	110.594
2000	40.324	62.324	0	10.631	113.189
2001	40.381	60.430	0	10.855	111.666
2002	40.392	55.770	0	11.184	107.346
2003	31.392	31.878	20.000	11.184	94.454
2004	22.392	22.083	33.000	11.224	88.699

(1) Y compris les aides éducateurs des établissements d'enseignement privé sous contrat dont la fraction de rémunération prise en charge par le MJENR est inscrite sur le chapitre 43-02 du titre IV.

(2) Hors stagiaires.

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

Les **données** retracées dans ce tableau ne sont **pas homogènes**, puisque les emplois jeunes correspondent à des effectifs réels (estimatifs pour la rentrée 2003 et prévisionnels pour la rentrée 2004⁹⁷), cependant que les MI/SE, les assistants d'éducation et les CPE correspondent à des emplois budgétaires, éventuellement fractionnés pour tenir compte des temps partiels (le nombre d'assistants d'éducation effectivement salariés par le ministère pouvant être ainsi plus élevé que le nombre de postes ETP reproduit ci-dessus) mais aussi susceptibles de ne pas être intégralement consommés, ce qui était notamment le cas de 3.400 postes de MI-SE à la fin de l'année 2003

En outre, ce tableau agrège des personnels dont les statuts, les **obligations de service** et les rémunérations sont **différents**. En particulier, les assistants d'éducation seront en principe plus disponibles que les MI/SE qu'ils remplacent.

Sous ces réserves, ce tableau suggère :

- d'une part, que le nombre total « d'adultes » disponibles pour la surveillance et l'encadrement des élèves a amorcé son repli dès la rentrée 2001, ce nombre s'étant ainsi réduit de 5.843 entre la rentrée 2000 et la rentrée 2002 (soit - 5,2 %) en raison de la baisse des effectifs réels d'aides éducateurs ;

- que ce repli s'est accéléré au cours des deux derniers exercices budgétaires, puisque les moyens de surveillance des élèves se réduisent de 12.892 à la rentrée 2003 et de 5.755 à la rentrée 2004, soit une baisse cumulée de 17,4 %.

d) L'évolution globale des effectifs

Pour apprécier l'évolution globale des effectifs de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, il convient d'agrèger aux évolutions précédentes les trois mesures suivantes :

- au titre des mesures d'adaptation des emplois à la situation réelle, est prévue l'ouverture de 156 contrats pour l'enseignement privé, en contrepartie de la suppression précitée de 156 emplois dans l'enseignement public (dont 154 enseignants et 2 conseillers principaux d'éducation) ;

- compte tenu des prévisions de départ en retraite et en application des règles de parité avec le public ainsi que de la loi de juin 1975, sont en outre prévus pour **l'enseignement privé** (au titre IV), la création de 551 contrats

⁹⁷ *Effectifs que le ministère semble éprouver des difficultés à afficher de manière fiable, puisque des chiffres transmis, sans aucune indication méthodologique ni précision de date, en réponse à une autre question de votre rapporteur spécial prévoient une baisse plus prononcée du nombre d'emplois jeunes (soit - 23.247 en 2003, au lieu de - 23.892, mais - 13.700 en 2004 au lieu de - 9.795), soit au total 3.260 aides éducateurs de moins que les chiffres ci-dessus. Cet écart résulte sans doute de la prise en compte des démissions d'aides éducateurs en cours d'année, qui réduisent d'autant les moyens effectivement consommés et constituent de facto une réserve de crédits de rémunérations.*

dans le premier degré (dont 300 de stagiaires) et la suppression de 734 contrats dans le second degré (dont 366 de stagiaires), soit un solde net négatif de 183 contrats ;

- dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 juillet 2001 relative à **Mayotte**, le projet de loi de finances prévoit la prise en charge sur le chapitre 41-02 du titre IV du budget de la jeunesse et de l’enseignement scolaire, de 285 personnels non enseignants de la collectivité départementale de Mayotte mis à disposition des établissements publics locaux d’enseignement et du vice-rectorat, pour la plupart à compter du 1^{er} janvier 2004, pour un coût de 1,4 million d’euros.

Au total, le projet de budget de la jeunesse et de l’enseignement scolaire pour 2004 propose ainsi la suppression d’environ 9.300 postes sur 1,2 millions (dont 2.753 postes d’enseignants, 5.803 postes de personnels de surveillance et d’encadrement des élèves et 757 autres postes), soit une baisse de 0,8 %.

On peut rappeler que ces mesures succèdent à celles mises en œuvre à la rentrée 2003, qui, quoique beaucoup moins rigoureuses que celles inscrites en loi de finances initiale pour 2003⁹⁸, se sont traduites par la **suppression d’environ 10.500 postes** (avec la création de 1.200 postes d’IATOS et de 1.254 postes d’enseignants, dont 980 dans l’enseignement primaire public, 154 enseignants du privé en application du principe de parité et 100 instituteurs pris en charge à Mayotte, mais la suppression d’environ 12.900 postes de personnels de surveillance).

Ces efforts de maîtrise des effectifs sur la période 2003-2004 (- 0,8 % par an), **soit au total une baisse des effectifs rémunérés par le ministère de l’éducation nationale d’environ 20.000 personnes sur 1,2 million, contrastent fortement avec la progression continue observée au cours des années 1990-2002 (soit + 1,2 % par an en moyenne).**

e) L’évolution des taux d’encadrement

On peut observer que le redéploiement précité d’emplois du second degré vers le premier degré pourrait ne pas entièrement prévenir des évolutions divergentes du taux d’encadrement entre l’enseignement primaire et l’enseignement secondaire (cf. les tableaux ci-après).

Evolution du taux d’encadrement de l’enseignement primaire
(Public- France métropolitaine+DOM)

	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004 (1)	2004- 2005 (1)
Nombre d’élèves du	5 709	5 680	5 661	5 651	5 6456	5 680	5 735

⁹⁸ Prévoyant notamment la création d’un nombre inférieur d’assistants d’éducation, la loi de finances initiale pour 2003 devait se traduire par la suppression d’environ 20.000 postes.

décret du 11 décembre 2001, pour un coût de 3,5 million d'euros en année pleine ;

- la poursuite de la **revalorisation indemnitaire des personnels ATOS**, pour un coût de 12 millions d'euros en année pleine en 2004, après 35 millions d'euros en 2003, afin de réduire l'écart qui sépare en matière indemnitaire le ministère de l'éducation nationale des autres ministères (notamment pour les agents comptables et les gestionnaires des établissements) ;

- la poursuite, à hauteur de 1,9 million d'euros, du plan de revalorisation des **infirmières** ;

- l'amélioration de la carrière, du régime indemnitaire et des frais de représentation des personnels de **l'encadrement supérieur** : cadres supérieurs de l'administration centrale (pour un coût de 0,7 million d'euros), membres des inspections générales (pour un coût de 0,35 million d'euros), recteurs et inspecteurs d'académie (pour un coût de 0,29 millions d'euros), secrétaires généraux d'académie (pour un coût 0,12 million d'euros) ;

- le repyramidage des corps de la filière administration scolaire et universitaire –ASU- (pour 0,9 million d'euros en tiers d'année) et du corps d'aide technique de laboratoire (pour 0,15 million d'euros) ;

- enfin, diverses mesures en faveur des conseillers d'éducation populaire de la jeunesse (CEPJ), pour un coût cumulé de 0,29 million d'euros.

5. La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 prolonge et amplifie le triple effort engagé l'an passé de sincérité, de maîtrise des dépenses et de recentrage des crédits sur quelques priorités bien identifiées.

a) Des efforts de sincérité et de recherche d'économies

- Le projet de loi de finances pour 2004 comporte tout d'abord un **effort de sincérité** consistant :

- à ajuster à la hausse de 116 millions d'euros les crédits destinés à la rémunération des **contractuels** du ministère en contrepartie, pour l'essentiel, d'un ajustement à la baisse des crédits de rémunération des titulaires ;

- à rehausser de 3 millions d'euros les crédits destinés aux frais de déplacement des personnels ;

- à ajuster à la baisse des crédits évaluatifs traditionnellement surestimés et servant de ce fait de « chapitres réservoirs », comme ceux du chapitre 37-91 « *Frais de justice et réparations civiles* », qui sont réduits de 5 millions d'euros, à 40 millions d'euros.

- En outre, le projet de loi de finances pour 2004 se caractérise par des mesures nouvelles de non reconduction ou de **réduction des crédits** demandés à hauteur de :

- **37 millions d'euros** au titre des actions pédagogiques du second degré (correspondant l'ancien chapitre 36-71 « *Crédits pédagogiques du second degré* ») ;

- **8 millions d'euros** sur le chapitre 34-98 consacré au moyens de fonctionnement des services ;

- **6 millions d'euros** sur le chapitre 36-10 consacré aux subventions aux **établissements publics**, au détriment principalement du CNED, dont la subvention se réduit de 8,8 %, à 26,7 millions d'euros ;

- 5 millions d'euros sur le chapitre 37-83 au titre des actions pédagogiques du premier degré ;

- 0,5 million d'euros sur le chapitre 33-92 consacré aux dépenses d'action sociale du ministère.

Ces mesures nouvelles de réduction de crédits constituent toutefois avant tout un effort de sincérité et de transparence du budget, dès lors que ces chapitres faisaient jusqu'ici régulièrement l'objet de mesures d'annulation en cours de gestion.

En effet :

- **au 15 octobre 2003**, avaient d'ores et déjà été **annulés** 39 millions d'euros sur le chapitre 36-71 ; 35,78 millions d'euros sur le chapitre 34-98 ; 6,8 millions d'euros sur le chapitre 36-10 ; 22,716 millions d'euros sur le chapitre 37-83 et 1 million d'euros sur le chapitre 33-92 ;

- en 2002, ont été annulés 56 millions d'euros sur le chapitre 36-71 et 6,5 millions d'euros sur le chapitre 37-83 ;

- en 2001, ont été annulés 45,7 millions d'euros sur le chapitre 36-71 ; 3,0 millions d'euros sur le chapitre 36-10 ; 3,0 millions d'euros sur le chapitre 37-83 et 1,2 million d'euros sur le chapitre 33-92

Ces annulations en cours de gestion changeaient complètement la physionomie des crédits votés.

Ainsi, la **Cour des Comptes** souligne dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002⁹⁹ que les annulations intervenues en 2002 sur le chapitre 36-71 *« ont été aussi accompagnées d'une complète modification de la structure interne, certes compatibles avec les obligations légales et réglementaires, mais en décalage par rapport aux objectifs affichés lors du vote initial. Ainsi, les crédits effectivement recensés au titre de l'éducation prioritaire ont atteint le montant de 2,5 millions d'euros au lieu des 7,3 millions d'euros prévus ; en sens inverse, 26,8 millions d'euros ont été dépensés pour les établissements du second degré restés à la charge de l'Etat, alors que 6,9 millions d'euros avaient été prévus dans la LFI »*.

Dès lors qu'elles s'accompagnent de l'engagement selon lequel ces chapitres ne connaîtront plus en 2004 d'annulation en cours de gestion, ces mesures sont également de nature à accélérer la délégation des crédits concernés et à **faciliter la gestion budgétaire des services déconcentrés.**

Cela constituerait un progrès considérable par rapport à la succession de mesures de régulation budgétaire qui ont affectés les crédits de fonctionnement au cours de l'année 2003 :

- **mise en réserve** de crédits, à hauteur de 99,29 millions d'euros début mars ;

- **décret d'annulation** du 14 mars 2003 annulant 116,7 millions d'euros, soit la quasi-totalité des crédits mis en réserve, mais aussi des crédits supplémentaires sur les chapitres 36-71 (pour 16,26 millions d'euros), 37-84 (pour 2 millions d'euros) et 33-92 (pour 1 million d'euros) ;

- **gel** de certaines dotations à hauteur de 19 millions d'euros en mars ;

- **gel de reports**, à hauteur de 63 millions d'euros en avril ;

⁹⁹ Page 230.

- **dégels progressifs**, pour un montant cumulé de 70 millions d'euros fin septembre ;

- nouveau **décret d'annulation** en date du 3 octobre 2003, pour un montant de 11,716 millions d'euros, dont 6,716 millions d'euros sur le chapitre 37-83 et 5 millions d'euros sur le chapitre 37-91.

Au 15 octobre 2003 ont été ainsi au total d'ores et déjà annulés 128,42 millions d'euros de crédits de fonctionnement, ces annulations correspondant à un montant double de celui des reports de 2002 sur 2003 (soit 63,257 millions d'euros), donc à une **réduction significative des crédits disponibles**.

b) Des priorités recentrées

Le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 propose également des mesures nouvelles d'augmentation des crédits centrées sur les **priorités** de la politique éducative du gouvernement :

- **l'intégration scolaire des élèves handicapés** qui, outre les créations précitées d'emplois de professeurs des écoles spécialisés et d'auxiliaires de vie scolaire (AVS), bénéficiera d'une mesure nouvelle à hauteur de 10 millions d'euros pour la mise en œuvre d'actions de **formation** destinées à ces AVS et aux enseignants impliqués, ainsi que de 1,06 million d'euros (auxquels s'ajoutent au titre IV 0,266 millions d'euros pour l'enseignement privé), sous la forme d'heures supplémentaires pour les enseignants qui interviennent dans les unités pédagogiques d'intégration ou qui participent au soutien pédagogique des élèves malades ;

- le développement des **dispositifs relais** mis en œuvre en partenariat avec des associations d'éducation populaire et destinés à favoriser la réinsertion de **jeunes en rupture scolaire**, dont les crédits sont abondés de 6,8 millions d'euros ;

- le développement des **actions entreprises pendant le temps extra-scolaire** : abondement de 5,4 millions d'euros (après + 10 millions d'euros en 2003) des crédits destinés à l'opération « Ecole ouverte » consistant à accueillir les élèves dans les établissements pendant les vacances scolaires (le nombre total de semaines d'ouverture de ces établissements devant passer de 3.750 en 2003 à 5.000 en 2004) ;

L'évaluation des dispositifs relais et école ouverte par l'IGEN et l'IGAENR (avril 2003)

L'IGEN et l'IGAENR ont remis en avril 2003 un rapport d'évaluation des dispositifs relais et de l'action « Ecole ouverte » dont les principales conclusions sont les suivantes :

« Ces deux dispositifs s'inscrivent dans la lutte contre l'exclusion : lutte contre l'exclusion sociale pour Ecole ouverte grâce à une ouverture sur des activités culturelles et sportives ancrées autour de l'école et dans l'école pendant les congés scolaires ; lutte contre l'exclusion scolaire pour les dispositifs relais, qu'une telle situation découle soit d'une décision du conseil de discipline, soit d'un décrochage consécutif à l'échec scolaire ou à des problèmes familiaux ou comportementaux.

Ils s'inscrivent aussi dans la lutte contre la violence : les premières Ecoles ouvertes font suite aux émeutes du Val Fourré à Mantes-la-Jolie en 1991, et les classes relais ont pu être perçues par l'institution comme un moyen de contenir – voire d'écarter – les fauteurs de troubles.... ».

Malgré « un déficit quasi-général de pilotage pédagogique », « des contenus inégaux », des inégalités entre académies et un certain dévoiement du projet initial (« en général les établissements ouvrent deux semaines en été – une début juillet, une fin août- très éloignés en cela de la problématique des étés chauds qui [en] est à l'origine »), « **Ecole ouverte est incontestablement une réussite** » et constitue par ailleurs une source de « reconnaissance » pour les personnels ATOS, voire « l'occasion unique de voir leur place reconnue dans la communauté éducative ».

De même, « les liens des classes relais avec les collèges support sont souvent faibles... cette situation traduisant aussi l'extrême solitude des enseignants vis-à-vis de leurs collègues. Quant à l'administration, son regard souvent distant est parfois complètement absent », et l'efficacité des dispositifs relais, qui coûtent cher (le coût d'un collégien étant multiplié par 2,5 en classe relais), pourrait être optimisée, notamment en mettant en œuvre « une approche et une réflexion beaucoup plus globales sur les élèves en difficulté et sur les diverses formes de remédiation dans une démarche de veille éducative », par exemple « en intervenant le plus tôt possible » et en gérant mieux l'admission et le retour en collège, mais les **dispositifs relais** qui accueillent « des jeunes en grande souffrance, très perturbés dans leur vie familiale et sociale » constituant « un public toujours dur, voire très dur », **présentent des « résultats chiffrés largement positifs »**, corroborés par les observations de terrain : « en classe relais, tous les jeunes, même ceux qui tournent mal, ont appris quelque chose », notamment souvent « l'estime d'eux-mêmes ».

- **l'engagement des jeunes**, avec la création de 150 bourses « défi-jeunes » supplémentaires, pour un coût de 0,5 million d'euros ;

- la **validation des acquis** de l'expérience professionnelle, dont les crédits augmentent de 0,6 million d'euros, après + 0,5 million d'euros en 2003 ;

- enfin, la **délocalisation du CNDP**, pour laquelle sont prévus 1,5 million d'euros de crédits à titre non reconductibles.

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

Avec **7,656 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2004, les crédits d'intervention publique représentent **13,8 %** du budget du ministère, et s'inscrivent en progression de 1,85 % (de 2,2 % à structure constante).

1. Les crédits consacrés à l'enseignement privé

Plus de 87 % des crédits de ce titre sont consacrés aux rémunérations des enseignants et aux subventions de fonctionnement de **l'enseignement privé**, qui, avec 6,690 milliards d'euros, voit ses dotations progresser de 149 millions d'euros, soit une hausse de 2,3 % (après + 2,2 % en 2003, + 3,5 % en 2002, + 2,0 % en 2001, + 3,65 % en 2000 et + 3,1 % en 1999).

a) Les crédits destinés à la rémunération des enseignants sous contrat

Ces dotations comportent en premier lieu **5,807 milliards d'euros** de crédits destinés à **rémunérer** les **enseignants** sous contrat, dont le nombre devrait diminuer de 27 en 2004 (soit - 203 enseignants en application du principe de parité avec les établissements publics, 20 contrats complémentaires dans les établissements privés d'enseignement spécialisé en application de la loi du 30 juin 1975 et 156 contrats supplémentaires dans le cadre d'une mesure d'ajustement à la situation réelle des effectifs, ces deux dernières mesures trouvant leurs contreparties budgétaires respectives dans la suppression de 20 emplois d'instituteurs spécialisés de l'enseignement public et dans la suppression de 156 postes autres emplois de l'enseignement public).

La progression de ces crédits (+ 2,3 %), s'explique pour l'essentiel, comme celle des crédits destinés aux rémunérations des personnels du public :

- par l'incidence en année pleine de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique intervenue le 1^{er} décembre 2002 et par les mesures prises dans la LFI pour 2003 (soit au total + 92 millions d'euros) ;
- par le dynamisme des dépenses de pension (+ 14 millions d'euros) ;
- par le décalage entre les suppressions de contrat dans le secondaire à la rentrée 2004 et les ouvertures de contrats dans le primaire, pour partie à compter du 1^{er} janvier 2004 (+ 1,1 million d'euros) ;
- par une mesure nouvelle (+ 0,266 million d'euros) pour l'enseignement privé sous la forme d'heures supplémentaires pour les enseignants qui interviennent dans les unités pédagogiques d'intégration ou qui participent au soutien pédagogique des élèves malades ;

- enfin, par les mesures de revalorisation catégorielles (+ 21 millions d'euros) prises soit pour répondre à des situations spécifiques (comme l'application à l'enseignement privé du protocole du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire), soit en application du principe de parité (en particulier la constitution du corps de professeur des écoles, pour un coût de 9 millions d'euros).

b) Les subventions de fonctionnement

Les dotations prévues pour l'enseignement privé sous contrat comportent en second lieu **0,885 milliard d'euros de subventions de fonctionnement**, soit une hausse de 2,4 % (contre + 0,1 % en 2003 et + 1,1 % en 2002).

Cette accélération résulte des effets conjugués de plusieurs de mesures de sens contraire :

- la réduction des subventions de fonctionnement au titre de la parité (- 7,2 millions d'euros) ;

- la réduction des crédits de rémunération des emplois jeunes aides éducateurs implantés dans des établissements privés (- 5 millions d'euros) ;

- la remontée mécanique du forfait d'externat en raison de l'inflexion à la hausse des effectifs d'élèves (+ 3 millions d'euros) ;

- la **révision triennale du forfait d'externat** (+ 29,4 millions d'euros) ;

- la mise en place, à l'instar du public, de crédits destinés au financement des actions de formation des maîtres dans le cadre du plan d'adaptation et d'intégration scolaire des élèves handicapés (+ 0,5 million d'euros) ;

- l'augmentation des subventions destinées aux autres actions de formation (+ 0,3 million d'euros).

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

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** s'inscrivent en baisse de 55 millions d'euros, à **569 millions d'euros**.

Cette baisse s'explique à hauteur de 33 millions par le **transfert** de ces bourses au titre III sur les crédits globalisés des académies de Bordeaux et de Rennes dans le cadre de l'expérimentation à partir de 2004 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A structure constante, ces crédits ne baissent donc que de 22 millions d'euros, soit une baisse de 3,5 % (après une hausse de 0,4 % en 2003, une baisse de 3,3 % en 2002, et des hausses de 0,9 % en 2001, de 1,2 % en l'an 2000 et de 29 % en 1999).

Cette dernière baisse résulte des effets conjugués :

- d'un côté, à hauteur de + 4,3 millions d'euros, de l'effet en année pleine des mesures prises dans la loi de finances pour 2003 (la prise en charge de 6.000 boursiers supplémentaires dans le cadre de la prime à l'internat, l'augmentation de 2,1 % du taux des bourses de collège et l'augmentation de 1,6 % de la « part » de bourse de lycée, qui n'avait pas été revalorisée depuis la rentrée scolaire 1999) et de l'effet en fraction d'année (+ 0,7 million d'euros) de la revalorisation du taux des bourses de collèges de 1,7 % à compter de la rentrée 2004 ;

- de l'autre d'une **mesure de réduction** de 27 millions d'euros des crédits du chapitre.

Cette dernière mesure, qui porte sur les seuls crédits évaluatifs consacrés aux bourses proprement dites, se justifie au regard de la sous-consommation des crédits de l'ensemble du chapitre au cours des années précédentes (à 96,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en 1999, à 96,0 % en 2000, à 90,2 % en 2001 et à 97,0 % en 2002).

On peut rappeler que les crédits de ce chapitre 43-71 financent à la fois des **bourses** proprement dites (dont les crédits sont évaluatifs) et des **fonds sociaux**.

a) Les bourses

Les bourses comprennent :

- les **bourses de collège**, d'un montant maximal de 293,58 euros à la rentrée 2003 et attribuées à 782.000 élèves en 2002-2003, soit 24 % des collégiens ;

- les **bourses nationales de lycée**, attribuées sur critères de ressources à 574.000 élèves en 2001-2002, 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, et d'un montant de 213,43 euros ;

- les **aides spécifiques** aux élèves boursiers de l'enseignement technique et professionnel (primes d'équipement, d'un montant de 336 euros, et primes à la qualification, d'un montant de 428,55 euros) ;

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

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

D'un montant total de 535 millions d'euros en 2004 (y compris les 31 millions d'euros inscrits au titre III sur les crédits globalisés des académies

de Bordeaux et de Rennes dans le cadre de l'expérimentation à partir de 2004 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances), les crédits évaluatifs destinés à ces bourses ont été systématiquement **sous-consommés** au cours de ces dernières années en raison des effets conjugués de la faible revalorisation des barèmes et des taux, d'une part, de l'amélioration de la financière des familles jusqu'en 2001, d'autre part, **ces crédits servant alors gage pour des mesures de redéploiement ou d'annulation en gestion** : la Cour des Comptes estimait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 que ces crédits présentaient un caractère non pas prévisionnel, mais « *provisionnel* ». Leur ajustement à la baisse s'apparente donc à une opération de **sincérité budgétaire**.

b) Les fonds sociaux

Par ailleurs, 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 : le fonds social lycéen, créé en 1991 et destiné aux lycées publics ; 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, le fonds social pour les cantines créé à partir de la rentrée 1997-1998 dans le cadre de la loi contre les exclusions.

Ces fonds sociaux se sont caractérisés d'emblée à la fois par des taux de consommation faibles et par des **reliquats** très importants.

Le rapport général de l'IGAENR pour 1999 observait ainsi 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 ».

De manière similaire, la **Cour des Comptes** concluait dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif : « *la gestion de ces fonds au niveau des établissements scolaires illustre toute la difficulté de mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités scolaires, qui mobilisent des moyens budgétaires souvent importants au regard d'une efficacité parfois réduite. Ainsi les fonds sociaux, dotés annuellement d'environ 85 millions d'euros, connaissent une situation récurrente de sous-consommation. A l'occasion des contrôles d'EPLÉ, les chambres régionales des comptes ont relevé l'importance des sommes non utilisées et la constitution de reliquats qui d'année en année ne cessent d'augmenter. A titre d'exemple, un collège de l'est de la France affichait au 31 décembre un total de crédits non consommés représentant cinq fois le montant annuel des aides accordées au titre du fonds social collégien.... [En outre], au sein des établissements, les procédures d'attribution de ces trois*

fonds sociaux sont souvent imprécises et rarement formalisées, sans citer les cas (environ 5 % des établissements), où la commission interne chargée de cette attribution n'a jamais été constituée, ou jamais réunie. La politique d'aide, sur laquelle le conseil d'administration n'est presque jamais consulté, varie considérablement d'un établissement à l'autre, et le pourcentage de familles bénéficiaires peut aller, selon les cas, de 1 % à 30 %. Quant à l'obligation d'établir un bilan annuel de l'utilisation des fonds, elle est loin d'être toujours respectée... ».

Cette sous-consommation est parfois choquante. Dans leur rapport de janvier 2003 relatif à l'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, l'IGEN et l'IGAENR estimaient ainsi que *« l'importance des reliquats n'est certes pas spécifique à l'académie de Créteil, mais eu égard à la situation sociale d'une partie de sa population, ils apparaissent encore plus injustifiables. Compte tenu des soldes des années antérieures, on constate des réserves 2001 du fonds social collégien qui représentent 340 % de la dotation 2001 de la Seine-et-Marne et du Val-de-Marne et 178 % de celle de la Seine-Saint-Denis. Il y a là une carence manifeste de certains établissements, y compris classés en ZEP, qui pour attribuer les crédits attendent que les familles expriment une demande, ce qui est contraire à l'esprit de la réglementation ».*

D'un point de vue budgétaire, le ministère a progressivement pris en compte ce constat, en réduisant les dotations demandées en loi de finances initiale...

Crédits de fonds sociaux inscrits au budget en LFI

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003
Fonds social collégien	24,48	24,48	15,56	15,56
Fonds social lycéen	22,75	22,75	19,05	19,05
Fonds social cantines	38,11	38,11	38,11	38,11
TOTAL fonds sociaux	85,34	85,34	72,72	72,72

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

...et surtout en procédant en cours de gestion à des **annulations** d'une ampleur et d'une fréquence telles qu'elles vidaient de son sens l'autorisation parlementaire : 21 % des crédits n'ont pas été délégués en 2001, 40 % en 2002 et 22 % en 2003.

Crédits effectivement délégués par les rectorats aux EPLE

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 (1)
Fonds sociaux lycéen et collégien	41,30	31,60	17,67	ND
Fonds social cantines	43,61	35,95	25,97	ND
Total	84,91	67,55	43,64	56,80

(1) prévision.

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

Ces mesures de réduction des crédits délégués se sont traduites par la **réduction progressive à partir de 2002 des reliquats...**

Reliquat de fonds sociaux

(en euros)

	01/01/2000 (1)	01/01/2001 (1)	01/01/2002 (2)	01/01/2003 (1)
Fonds sociaux collégien et lycéen	70 148 844	69 143 761		
Fonds sociaux cantines	29 787 633	35 975 832		
TOTAL	99 936 477	105 119 593	87 891 714	55 368 234

(1) données issues des comptes financiers des établissements.

(2) extrapolation des données de l'enquête menée auprès des établissements (96 % de réponses).

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

...mais aussi, malgré les instructions données aux rectorats pour « cibler » les mesures de réduction sur les établissements disposant de

reliquats excessifs, par une **baisse de la consommation effective**, au **détriment des élèves**.

Consommation de fonds sociaux par les EPLE

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003
79,73	84,55	76,64	nd

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

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

Le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2003 avait créé un nouveau chapitre d'intervention 43-90 « *Jeunesse et vie associative* » rassemblant les dépenses d'intervention en faveur de la **jeunesse**.

Ce chapitre ne représente que 1,4 % des dépenses d'intervention de la section budgétaire (9 % hors subventions de fonctionnement et rémunérations des enseignants de l'enseignement privé), mais **il rassemble près des trois-quarts (72,6 %) des crédits de l'agrégat « Jeunesse et vie associative »**.

Ce chapitre a fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2004 de deux mesures de changement de périmètre :

- d'un côté, le transfert au titre III sur un nouvel article 36-10.90 des crédits destinés aux actions spécifiques de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), ainsi qu'au financement du dispositif « Défi jeunes », pour un total de 3,525 millions d'euros ;

- de l'autre, l'inscription sur ce chapitre des crédits (soit 8,2 millions d'euros) de l'ancien **fonds national de développement de la vie associative (FNDVA)**, clôturé par l'article 22 du présent projet de loi de finances pour 2004.

Les crédits demandés pour ce chapitre s'inscrivent en **baisse de 9,9 millions d'euros à structure constante**, à 103,25 millions d'euros. Cette baisse résulte pour l'essentiel :

- d'un côté, à hauteur de 0,94 million d'euros, de la non reconduction de subventions inscrites en LFI pour 2003 à titre non renouvelable et d'une **mesure de réduction** de 10 millions d'euros des crédits destinés aux projets éducatifs locaux ainsi qu'à l'information de la jeunesse au travers du CIDJ et des CRDJ ;

- de l'autre, du financement de **50 contrats éducatifs locaux** supplémentaires, ce qui porterait leur nombre à 3.050, pour un coût de 0,3 million d'euros ; de la hausse de 0,5 million d'euros des crédits consacrés au programme de dotation des centres de vacances et des centres de loisirs

d'un fonds de littérature jeunesse dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme ; enfin, de la création (pour un coût de 0,45 million d'euros) de **40 postes** (en sus des 3.475 existants) dans le cadre du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire –**FONJEP**-, qui subventionne des emplois associatifs.

Dès lors que le gouvernement s'engage à ne pas procéder à des annulations en gestion 2004, cette baisse des crédits demandés pour 2004 (soit – 9,9 millions d'euros) pourrait toutefois conduire à une hausse des moyens disponibles.

En effet, ce chapitre 43-90 a fait l'objet en **juin 2003** d'une **annulation de crédits à hauteur de 21,775 millions d'euros (soit 20 % des crédits votés en lois de finances)**, dont :

- 1,415 million d'euros sur l'article 10 recouvrant les crédits destinés à l'information de la jeunesse (soit 15 % du budget voté) ;

- 8,56 millions d'euros sur l'article 20 relatif aux actions partenariales pour les initiatives, les loisirs, l'insertion et les échanges des jeunes (soit 13 % du budget voté), au détriment notamment des crédits alloués au FONJEP et aux associations nationales, ainsi qu'à ceux délégués aux services déconcentrés pour le financement des politiques locales de jeunesse ;

- 9 millions d'euros sur l'article 50 relatif aux projets éducatifs locaux (soit 32 % du budget voté) ;

- 2,8 millions d'euros (soit 48 % du budget voté) sur l'article 80 recouvrant les crédits destinés à la formation des animateurs et à l'accompagnement de l'emploi (bourses BAFA et BAFD).

Compte tenu du faible montant des reports (soit 0,57 millions d'euros) **ces annulations se sont traduites par une réfaction quasiment équivalente des crédits effectivement disponibles en 2003.**

Il en avait d'ailleurs été de même en **2002**, puisque les crédits d'intervention destinés à la jeunesse et à la vie associative avaient fait l'objet **d'une annulation à hauteur de 17,3 millions d'euros**, dont :

- 1,83 million d'euros sur les crédits destinés à l'information de la jeunesse ;

- 5,85 millions d'euros sur les crédits destinés aux actions partenariales pour les initiatives, les loisirs, l'insertion et les échanges des jeunes ;

- 8,2 millions d'euros sur les crédits destinés aux projets éducatifs locaux.

4. Les autres dépenses d'intervention

En raison de l'augmentation du coût des transports, la contribution de l'État aux **transports scolaires** en Île-de-France et outre-mer, s'accroît de 3,1 % dans le projet de budget pour 2004 (après + 6,3 % en 2003, + 1,9 % en 2002 et + 4,4 % en 2001) pour s'établir à **112,6 millions d'euros**.

Par ailleurs, les subventions aux dépenses d'éducation **outre-mer** s'inscrivent en hausse de 10,7 % (après + 19 % en 2003), à **43,8 millions d'euros**, en raison, pour l'essentiel, des effets en année pleine de la prise en charge en 2003 de 100 instituteurs supplémentaires à Mayotte et des effets en fraction d'année de la prise en charge en 2004 de 285 personnels ATOS à Mayotte.

Enfin, les crédits demandés pour le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* » augmentent de 42,7 millions d'euros, à 136,5 millions d'euros (avant l'inscription de mesures non renouvelables lors du débat parlementaire), en raison pour l'essentiel (à hauteur de 40,5 millions d'euros) de l'augmentation de 15 % à 34 % du taux de prise en charge par le ministère de ses contrats emploi solidarité (CES) et par l'abondement des crédits destinés aux « dispositifs relais ».

E. DES DÉPENSES EN CAPITAL EN VOIE DE DISPARITION (TITRES V ET VI)

● Les dépenses en capital ne représentent qu'un peu plus **d'un millième (0,11%) du budget de l'enseignement scolaire**, avec **61 millions d'euros de crédits de paiement** demandés pour 2004, en baisse 27 % (après - 21 % en 2003, + 0,7 % en 2002, + 3,0 % en 2001 et - 11 % en l'an 2000).

Ces baisses s'expliquent pour partie par des changements de nomenclature budgétaire successifs, dont, en 2004, le transfert sur le nouveau chapitre de fonctionnement 37-81 des crédits de subventions d'équipement informatique et audiovisuel aux établissements, que le ministère ne parvenait pas à mettre en place.

A structure constante, les crédits de paiement s'inscrivent toutefois toujours en repli de 8 % en 2004 et après -12,5 % en 2003.

La baisse des crédits de paiement demandés pour 2004 succède par ailleurs à la **vague d'annulations sans précédent** intervenue en 2003.

Les décrets d'annulation du 14 mars 2003 et du 3 octobre 2003 ont en effet annulé :

- 17,6 millions d'euros de crédits de paiement sur le chapitre 56-01 relatif aux investissements exécutés par l'Etat, soit en fait les deux-tiers des

reports du chapitre, de sorte que les crédits disponibles sont néanmoins demeurés plus élevés que les crédits ouverts en LFI ;

- 37,1 millions d'euros sur le chapitre 66-33 relatif aux subventions d'investissement accordées par l'Etat, soit un montant supérieur aux reports (31 millions d'euros) et presque équivalent aux crédits votés en LFI (40,1 millions d'euros).

• Parallèlement, les **autorisation**s de programme demandées pour 2004 sont relativement stables, à **113,6 millions d'euros**, soit -1,6 % à structure constante, après des augmentations de 7,4 % en 2003 (5,4 % des AP votées étant toutefois annulées) et de 9,2 % en 2002.

Ces autorisations de programme demandées pour 2004 recouvrent :

- 50,46 millions d'euros pour les investissements et les subventions d'investissement aux opérations de construction, de maintenance et d'équipement dans les outre-mer et en Corse ;

- 58,8 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 et 1,07 million d'euros destinés au Centre international de Valbonne ;

- 2 millions d'euros de subventions d'équipement en matière d'équipements sociaux éducatifs destinés à la jeunesse et 0,31 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) ;

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

On peut observer que le projet de loi de finances ne prévoit pas, pour la seconde année consécutive, 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 (AP) et de crédits de paiement (CP)¹⁰⁰.

• Comme les années précédentes, l'écart est considérable entre les autorisations de programme (113,6 millions d'euros) et les crédits de paiement (61 millions d'euros).

Il en résulte un **gonflement rapide de la « dette » des chapitres d'investissement, qui aura plus que triplé entre 1999** (soit 78 millions d'euros) **et 2004** (à 238 millions d'euros).

Comme le repli des crédits de paiement effectivement consommés, ce phénomène résulte des **difficultés de la politique d'investissement** du ministère : à la demande de votre rapporteur spécial, celui-ci précise ainsi que plus d'une cinquantaine d'opérations sont « en panne » depuis plus de deux ans.

¹⁰⁰ A la fin de l'année 2002, l'essentiel des AP avaient été mobilisées pour 11 projets, mais seulement 3 % des CP.

Ces difficultés ont été largement imputées par la Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, aux carences de la politique d'investissement du ministère.

Le ministère soulignait toutefois l'an passé, en réponse aux questions de votre rapporteur spécial :

- « 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 ».

Ces divergences d'appréciation ont conduit votre rapporteur spécial à entreprendre, au moment où celle-ci se réorganise, **un contrôle de la politique immobilière de l'administration centrale.**

Les premières conclusions de ce contrôle, qui donnera lieu à la publication d'un rapport d'information en 2004 et qui sera suivi d'un contrôle de la politique immobilière des services déconcentrés, confirment d'ailleurs la difficulté des opérations de réhabilitation de l'administration centrale, tout en suggérant que ces difficultés trouvent largement leur origine dans l'absence de stratégie et de politique immobilière au niveau de l'Etat dans son ensemble.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS/PROGRAMMES

Votre rapporteur spécial s'efforcera dans cette partie **d'exposer l'état d'avancement ainsi que les projets du ministère en matière de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, puis à présenter les crédits par agrégats, qui, comme on le verra, préfigurent en fait les programmes prévus à partir de 2005 par la LOLF, en s'attachant plus particulièrement à **commenter les objectifs et les indicateurs** qui leur sont aujourd'hui associés, en sachant que ceux-ci présentent un caractère transitoire, mais afin de contribuer aux réflexions sur le choix définitif, courant 2004, des objectifs et des indicateurs qui seront associés aux futurs programmes¹⁰¹.

Le **ton** des développements qui suivent sera volontiers **critique**. Ces critiques se veulent constructives. Elles constituent d'ailleurs sans doute un **aiguillon nécessaire** : à l'instar de l'IGAENR estimant dans son rapport général pour 2002¹⁰² que la culture et les pratiques de l'éducation nationale « *ne la prédisposent pas à entrer spontanément dans les raisonnements induits par la nouvelle loi* », la Cour des Comptes concluait ainsi dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif que « *l'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour évaluer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ne faciliteront pas, à l'évidence, la mise en œuvre de ces dispositions au sein du ministère de l'éducation nationale* ».

Votre rapporteur spécial constate d'ailleurs avec satisfaction que les critiques adressées par la commission des finances du Sénat sont entendues et que la qualité de la documentation budgétaire s'améliore d'année en année, même si elle demeure encore très sensiblement perfectible.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

1. La conduite du projet par le ministère

Le dispositif de conduite de projet destiné à préparer la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est

¹⁰¹ L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 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 ».

¹⁰² Page 57.

transversal à l'ensemble du ministère. Il comporte un **comité de pilotage** associant, sous l'égide du directeur de cabinet du ministre et des directeurs de cabinet des ministres délégués, les directeurs, les inspections générales, deux recteurs, un secrétaire général d'académie ainsi que deux représentants de la conférence des présidents d'université. Il est chargé d'arrêter les orientations stratégiques, de suivre l'avancement des travaux et d'associer les services déconcentrés et les établissements publics.

Outre ce comité de pilotage, ce dispositif comprend un réseau de correspondants dans les directions et une « équipe projet » ou « **Mission LOLF** » à la direction des affaires financières, chargée de la conduite et de l'animation de l'ensemble du dispositif, de l'articulation avec les travaux interministériels et de l'expertise technique des sujets strictement budgétaires et comptables. Ce réseau vient d'être complété au niveau des services déconcentrés avec la mise en place d'un **correspondant « LOLF » académique**. Placé auprès des instances de pilotage de l'académie, ce dernier a vocation à devenir un relais académique du suivi de la mise en œuvre de la LOLF et devrait, à ce titre, assurer deux missions principales : l'interface permanente avec l'administration centrale, d'une part, la coordination et l'impulsion de la nouvelle culture budgétaire en académie, d'autre part.

A ce jour la quasi-totalité de ces correspondants académiques a été désignée et commence à recevoir une formation de formateurs dispensée par l'Institut de Gestion Publique et du Développement Economique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **la LOLF constituant d'ailleurs une des priorités du plan national de formation pour 2004.**

Par ailleurs, deux groupes de travail thématiques réunissant l'ensemble des directions et les **inspections générales** ainsi que le contrôle financier ont été constitués : un groupe de travail sur les programmes, les actions, les objectifs et les indicateurs et un groupe de travail sur les emplois et les crédits de personnel.

Enfin, le ministère a réalisé une série de travaux portant sur la mise en place des expérimentations qui seront conduites dès 2004 dans deux académies, d'une part, sur la prévision et le pilotage de la masse salariale, qui constituent pour le ministère un enjeu majeur, d'autre part.

Ces travaux devraient être étendus à la déclinaison opérationnelle des programmes tant auprès des services déconcentrés que des opérateurs publics, à la mesure de la performance, à l'adaptation des systèmes d'information, enfin, aux modalités de passage du budget de l'Etat à celui de ses opérateurs publics.

2. La mise en place de deux expérimentations

Conformément aux préconisations de la Cour des Comptes, qui soulignait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 la nécessité pour chaque ministère de conduire des expérimentations afin de

« *mettre en situation les administrations de définir les modalités adaptées de gestion de leurs crédits et de leurs ressources humaines, de relier les actions, les coûts et les performances de leurs interventions et de développer le dialogue de gestion* », **le ministère prévoit pour 2004 l'expérimentation de la LOLF sur le budget de l'enseignement scolaire dans deux académies (Bordeaux et Rennes).**

Cette expérimentation se traduit par la création de trois chapitres budgétaires globalisés (39-01, 39-02 et 39-03) pour rassembler les moyens affectés à chacun des **trois programmes budgétaires expérimentés** dans les deux académies : programme 1^{er} degré, programme 2nd degré et programme de Fonction support.

Le ministère indique que cette expérimentation a été conçue pour **tester de manière aussi aboutie que possible le nouveau régime budgétaire** issu de la LOLF :

- *« **présentation et budgétisation par destinations, selon les grands objectifs des politiques publiques conduites par le ministère : aux trois chapitres créés correspondent les futurs programmes de l'enseignement scolaire public, et aux articles de prévision la préfiguration du découpage en actions (découpage intermédiaire présentant 21 actions au stade de l'expérimentation) ;***

- *responsabilisation des gestionnaires grâce à la globalisation sur **trois chapitres** de moyens aujourd'hui éclatés sur **18 chapitres budgétaires** de l'enseignement scolaire. La totalité des crédits des titres III, IV et VI de l'enseignement scolaire serait ainsi globalisée sur les chapitres expérimentaux, à l'exception des rémunérations des enseignants du second degré qu'il a semblé préférable de ne pas inclure dans la globalisation pour la première année d'expérimentation. L'amélioration de la connaissance de leur masse salariale par les académies est en effet un préalable indispensable à une globalisation étendue aux chapitres présentant aujourd'hui les plus importants risques de gestion (31-93, 31-95, 31-97) ;*

- *application de la règle de la **fongibilité asymétrique**. Pour cela, les crédits de chaque chapitre programme seront délégués aux académies sur la base de deux articles de regroupement distinguant strictement la dépense hors personnel et la dépense de personnel ;*

- *budgétisation au plus près du **coût complet des politiques** : des masses importantes de crédits aujourd'hui présentées dans l'agrégat de Fonction support sont ventilées sur les programmes 1^{er} et 2nd degré (comme les crédits d'examens et concours ...)* ;

- *construction et suivi d'un **plafond d'emplois** pour computer les moyens en personnel inscrits sur les nouveaux chapitres globalisés dans chacune des deux académies expérimentatrices. Dans l'esprit du plafond ministériel prévu par la LOLF, le périmètre de ce plafond expérimental*

s'étend bien au-delà des actuels emplois budgétaires et s'accompagne d'une réflexion approfondie sur les modes de gestion et de suivi des moyens en personnel délégués aux académies (évolution des pratiques de délégations des contingents d'emplois et d'ETP, élargissement et homogénéisation des méthodes de suivi) ;

- **documentation de la performance** des programmes : chaque programme sera assorti d'un ensemble d'indicateurs, définis en relation étroite avec les académies. Structurés selon la logique des projets annuels de performance, ces éléments de documentation de la performance des programmes seront repris dans des **protocoles d'expérimentation** signés entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Ces protocoles définiront également les exigences de compte rendu qui seront fixées aux académies expérimentatrices, ainsi que les modalités d'accompagnement de la gestion 2004 par l'administration centrale. Les premiers acquis de cette meilleure connaissance de la masse salariale en académie pourront d'ailleurs bénéficier dès 2004 aux autres académies, sur la base d'une sensibilisation aux enjeux de la connaissance des coûts et d'un apprentissage progressif des outils permettant de les suivre et de les maîtriser ».

3. L'architecture budgétaire envisagée par le ministère

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (MJENR) se propose, pour l'enseignement scolaire, **de décalquer pour l'essentiel la structure budgétaire** existante dans le nouveau cadre budgétaire résultant de la LOLF.

En effet, le MJENR propose la création d'une **mission ministérielle « Enseignement scolaire et jeunesse »** dont le périmètre correspondrait à celui de l'actuelle section budgétaire « *Jeunesse et enseignement scolaire* ».

Cette mission ministérielle « *Enseignement scolaire et jeunesse* » comporterait **cinq programmes (dont un programme « Fonctions support »)**, correspondant assez largement aux **cinq agrégats actuels de la section budgétaire**.

De manière relativement précoce par rapport aux autres grands ministères, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a d'ores et déjà élaboré une « maquette » de ces programmes détaillée en actions et en sous-actions :

Programme « *Enseignement scolaire public du 1^{er} degré* »

Actions	Sous actions éventuelles
██████████ : enseignement pré élémentaire : premiers apprentissages	

■ : enseignement élémentaire : acquisition des savoirs de base	2.1 : apprentissages fondamentaux 2.2 : apprentissages scientifique, artistique, sportif et civique
■ : apprentissage précoce des langues	
■ : promotion de l'égalité des chances	4.1 : éducation prioritaire 4.2 : prévention et traitement des difficultés scolaires 4.3 : scolarisation des élèves handicapés 4.4 : intégration des primo-arrivants 4.5 : enseignement en milieu hospitalier
■ : recrutement et formation	5.1 : recrutement et formation initiale des enseignants 5.2. : formation continue des enseignants 5.3 : réadaptation-réemploi
■ : remplacement	
■ : direction des écoles	
■ : inspection du 1 ^{er} degré	
■ : action support	

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, liste indicative arrêtée au 28 août 2003

Programme « Enseignement scolaire public du 2nd degré »

Actions	Sous actions éventuelles
■ : enseignement en collège	1.1 : acquisition de la culture commune 1.2 : accompagnement des élèves et parcours diversifiés 1.3 : action culturelle et formations artistiques 1.4 : action internationale
■ : enseignement en lycées	2.1 : enseignement général et technologique 2.2 : enseignement professionnel sous statut scolaire 2.3 : apprentissage 2.4 : action culturelle 2.5 : action internationale
■ : post baccalauréat	3.1 : STS 3.2 : CPGE
■ : formation continue des adultes	
■ : promotion de l'égalité des chances	5.1 : éducation prioritaire 5.2 : prévention et traitement des difficultés scolaires (enseignement adapté, dispositifs relais, mission générale d'insertion...) 5.3 : scolarisation des élèves handicapés 5.4 : intégration des primo-arrivants 5.5 : enseignement en milieu hospitalier, pénitentiaire, CEF... 5.6 : action sociale (bourses et fonds sociaux)
■ : vie de l'élève au collège et au lycée	6.1 : animation de la vie collégienne et lycéenne (surveillants, CPE) 6.2 : accueil et entretien (TOS) 6.3 : restauration et hébergement 6.4 : éducation à la santé et à la citoyenneté (médiaco-social) 6.5 : promotion du sport scolaire 6.6 : documentation et technologies nouvelles
■ : information et orientation	
■ : certification	8.1 : diplômes d'enseignement général et technologique 8.2 : diplômes professionnels (CAP, BEP, Bac Pro) 8.3 : validation des acquis de l'expérience
■ : recrutement et formation des enseignants	9.1 : recrutement et formation initiale des enseignants 9.2 : formation continue des enseignants 9.3 : réadaptation-réemploi
■ : remplacement	
■ : pilotage et encadrement pédagogique	
■ : action support	

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, liste indicative arrêtée au 28 août 2003

Programme « Enseignement privé 1^{er} et 2nd degré »

Actions	Sous actions éventuelles
■■■■■ : enseignement pré élémentaire : premiers apprentissages	
■■■■■ : enseignement élémentaire : acquisition des savoirs de base	
■■■■■ : enseignement en collège	
■■■■■ : enseignement en lycée	4.1 : enseignement général et technologique 4.2 : enseignement professionnel sous statut scolaire
■■■■■ : post baccalauréat	
■■■■■ : promotion de l'égalité des chances	6.1 : enseignement adapté et scolarisation des élèves handicapés 6.2 : actions sociales (bourses et fonds sociaux)
■■■■■ : fonctionnement des établissements	7.1 : forfaits d'externat 7.2 : crédits pédagogiques 7.3 : emplois jeunes 7.4 : Wallis + Polynésie + écoles techniques
■■■■■ : recrutement, formation initiale et continue des enseignants	
■■■■■ : remplacement	
■■■■■ : action support	10.1 : RETREP, CPA, CFA 10.2 : chômage

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, liste indicative arrêtée au 28 août 2003

Programme « Jeunesse et vie associative »

Actions	Sous actions éventuelles
■■■■■ : actions en faveur de la jeunesse dont activités péri-éducatives	1.1 : information des jeunes 1.2 : engagement des jeunes 1.3 : activités périscolaires et de loisirs (CEL, lutte contre l'illettrisme, activités en centres de vacances...)
■■■■■ : actions en faveur de la vie associative	2.1 : soutien aux structures associatives 2.2 : soutien aux projets associatifs 2.3 : aide à la formation d'animateurs
■■■■■ : action support	3.1 : dotation aux établissements et offices (dont INJEP) 3.2 : personnels y compris formation initiale et continue 3.3 : communication, publication, documentation, études et évaluation des politiques

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, liste indicative arrêtée au 28 août 2003

« évite de préempter les conclusions du grand débat sur l'éducation et ses missions qui sera lancé dès la rentrée puis conduit devant le Parlement avec la révision programmée de la loi d'orientation relative à l'éducation du 10 juillet 1989 », le ministère justifie ce choix de la manière suivante :

« L'une des questions que le ministère a été amené à se poser concerne le point de césure avec l'enseignement supérieur et plus particulièrement la place du post bac. La réponse apportée dans ce projet consiste à ne pas bouleverser les équilibres en vigueur. Le post bac est ainsi maintenu dans un programme scolaire dans la mesure où l'ensemble des moyens qui y concourent ressortissent au budget actuel de l'enseignement scolaire. Il eût été, en effet, particulièrement malaisé d'identifier les moyens d'enseignement dédiés aux classes préparatoires aux grandes écoles et aux sections de techniciens supérieurs dans la mesure où les enseignants effectuent souvent un service partagé entre ces classes et sections et celles des lycées. Difficile pour les enseignants, cette identification s'avère, de plus, quasi impossible pour les personnels non enseignants. Par ailleurs, la réflexion concernant la place des premiers cycles universitaires, pour nécessaire qu'elle soit, n'est pas suffisamment aboutie pour se traduire par une redistribution de son positionnement dans les cycles de formation ».

Cette option se justifie sans doute à court terme au nom du principe de réalité, mais elle ne doit pas conduire à éluder la réflexion sur le positionnement et l'articulation des premiers cycles de l'enseignement supérieur.

On peut par ailleurs regretter que cette architecture en fait conservatrice n'envisage pas de consolider au sein de la mission « *enseignement scolaire et jeunesse* » les moyens, ainsi que les établissements, gérés par ministère de l'agriculture (pour l'enseignement agricole), par le ministère des affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger) ou par le ministère de la défense (pour les écoles militaires), qui participent pourtant à l'enseignement scolaire.

• En second lieu, on peut, à l'instar de la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002¹⁰³, s'interroger sur le caractère **surdimensionné des quatre programmes « Premier degré », « Second degré », « Enseignement privé » et « Fonctions support »**, qui regrouperaient en moyenne 13,8 milliards d'euros de crédits chacun, soit quatre à sept fois le poids budgétaire moyen d'un programme.

Cette question est toutefois difficile et de solides arguments plaident d'ailleurs en sens inverse pour une fongibilité accrue des moyens entre le premier degré et le second degré.

Ces arguments sont **budgétaires** : la Cour des Comptes soulignait dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif le fait que la gestion globalisée des moyens de l'enseignement privé

¹⁰³ Pages 122-123.

des premier et second degrés dans le cadre d'une enveloppe académique favorisait le redéploiement des moyens budgétaires pour accompagner les évolutions des effectifs scolaires

Ces arguments sont aussi **pédagogiques**, puisque l'on s'accorde aujourd'hui sur la nécessité d'accroître les passerelles entre l'école primaire et le collège, ce qui passe sans doute aussi par des mouvements d'enseignants. Dans son rapport général pour 2002, l'IGAENR concluait ainsi : « *il conviendrait aussi de lever le facteur de rigidité que constitue le maintien paradoxal de la séparation totale entre les enseignants du premier degré et ceux du collège alors même qu'ils ont désormais le même niveau statutaire. A la faveur de la mise en œuvre de la loi organique, une certaine fongibilité des emplois du premier degré et des collèges pourrait être introduite, qui permettrait une souplesse dans l'affectation des enseignants, en particulier dans les petits collèges de zones rurales* ».

Quoi qu'il en soit, il convient d'observer que le découpage actuellement envisagé de ces programmes en actions et sous-actions est manifestement insatisfaisant.

En effet, comme le relève également notre collègue député Jean-Yves Chamard au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le présent projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 :

« La structuration du programme Enseignement scolaire public du second degré va conduire à concentrer l'essentiel des crédits sur seulement trois sous-actions figurant dans deux actions :

- la sous-action 1.1 « acquisition de la culture commune » au sein de l'action 1 « enseignement en collège » ;

- les sous-actions 2.1 « enseignement général et technologique » et 2.2 « enseignement professionnel sous statut scolaire » de l'action 2 « enseignement en lycée ».

[C'est] sur ces trois sous-actions que s'imputerait l'ensemble des crédits de rémunérations des enseignants du second degré, ce qui représente plus de 15,5 milliards d'euros (hors charges sociales), soit environ 28 % de l'ensemble du budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire.

Certes, la nomenclature budgétaire actuelle présente un niveau de globalisation d'une ampleur comparable. Cependant la nomenclature proposée ne permettrait nullement d'appréhender le coût des différentes filières ainsi que des réformes pédagogiques et de rompre ainsi avec les travers exposés par l'IGAENR comme par la Cour des Comptes et rappelés en exergue par votre rapporteur spécial : il conviendrait ainsi sans doute à tout le moins de prévoir une décomposition du coût des enseignements dispensés par familles disciplinaires.

- Inversement, le programme « *Jeunesse et vie associative* » est manifestement sous-dimensionné et son rattachement aux quatre programmes précédents ne trouve d'autre fondement que celui du rattachement de la jeunesse à l'éducation nationale en 2002.

Or, à l'expérience, l'intérêt de ce rattachement d'apparaît pas évident. La jeunesse et les sports demeurent d'ailleurs liés comme des « enfants siamois » au travers de leurs services déconcentrés, qui sont toujours communs, tout en étant placés sous tutelle conjointe, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de lisibilité, y compris budgétaire.

Evoquant la question du rattachement du programme « *Sport* » à une mission, notre collègue Michel Sergent, rapporteur spécial des crédits des sports, mentionnait d'ailleurs dans sa présentation des crédits des sports « *une solution médiane tendant à la reconstitution de l'ancien périmètre de la jeunesse et des sports* », en soulignant : « *on pourrait considérer avec une certaine ironie la création d'une telle mission, mais elle a finalement le mérite d'une certaine cohérence et elle aurait la faveur du ministère [des sports]* ».

- On peut également s'interroger sur l'ampleur du programme « *Fonctions support* », qui coexiste par ailleurs avec des actions support dans chacun des autres programmes (cf. les tableaux ci-après).

Après avoir souligné que la question était délicate, et que la logique de globalisation et de responsabilisation de la LOLF ne devait pas se traduire par des rigidités supplémentaires, la Cour des Comptes rappelait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002¹⁰⁴ que **les programmes et les actions support devaient se limiter aux seuls crédits et emplois qui ne pouvaient pas être répartis en comptabilité budgétaire** et que « *pour l'essentiel, les moyens regroupés au sein des nombreux agrégats aux contours mal définis qui subsistent actuellement dans les budgets des ministères doivent pouvoir être ventilés entre des programmes de politique publique, quitte à ce que les responsables de la mise en œuvre de ces programmes confient, par voie contractuelle, l'exécution de certaines missions spécialisées en matière informatique notamment* ».

¹⁰⁴ Pages 128-129.

Ventilation des crédits et des emplois du programme « Fonctions support »

ACTIONS	CREDITS en €	EMPLOIS
██████ : pilotage du système éducatif	113 643 687	2 725
██████ : mise en œuvre des politiques éducatives	455 049 447	11 622
██████ : évaluation et contrôle	50 440 503	770
██████ : communication	19 222 657	223
██████ : fonctions juridiques	54 017 800	225
██████ : fonctions de gestion des ressources humaines	370 743 578	7 986
██████ : support de recrutement et formation	112 742 324	2 413
██████ : action sociale	87 627 469	612
██████ : établissements support de la politique éducative	124 778 933	0
██████ : action internationale	13 121 868	123
██████ : constructions	74 852 818	316
██████ : transports scolaires	109 235 082	0
TOTAL :	1 585 476 166	27 015

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

Ventilation des crédits et des emplois par actions support de la mission enseignement scolaire et jeunesse

ACTIONS	CREDITS en €	EMPLOIS
Action support du programme enseignement scolaire public 1 ^{er} degré	42 781 859	1 196
Action support du programme enseignement scolaire public du 2 nd degré	132 682 141	706
Action support du programme enseignement scolaire 1 ^{er} et 2 nd degré du privé	223 379 734	0
Action support du programme jeunesse et vie associative	32 668 041	774
TOTAL :	431 511 775	2 676

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

Tout en saluant les efforts accomplis pour **ventiler** certaines dépenses actuellement inscrites sur l'agrégat « *Administration et fonction support à l'enseignement* », notamment les charges de pension, votre rapporteur spécial souhaite ainsi que ces efforts soient accentués.

• **Enfin, il convient d'observer que la réorganisation de l'administration centrale du ministère n'est pas articulée avec la nouvelle architecture budgétaire.**

La réorganisation en cours de l'administration centrale

« L'organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a fait l'objet d'ajustements intervenus le 7 avril 2003 qui tirent les leçons, avec un recul de quelques années, de la réforme de 1998 et adaptent l'organigramme aux choix stratégiques des ministres. L'accent a été placé sur une meilleure gestion de l'encadrement, sur le renforcement des missions d'évaluation et de prospective, sur le rapprochement de la gestion des emplois et des personnels, sur l'affirmation de la politique de décentralisation et de modernisation, sur la nécessaire unité dans l'animation des services déconcentrés et des universités.

La réorganisation prend en compte la fusion du ministère de l'éducation nationale avec celui de la recherche et de l'intégration de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire qui relevait précédemment du ministère de la jeunesse et des sports.

L'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche comprend désormais douze directions, une délégation à la communication et une mission scientifique, technique et pédagogique.

Les principales évolutions de structures ont été les suivantes :

- la direction de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire a été intégrée et renforcée. Cette direction a été intégrée aux structures de l'éducation à la suite du changement de gouvernement. Son périmètre d'activités a été, à cette occasion, étendu : elle est devenue, pour l'ensemble du ministère, la direction des relations avec les associations, expliquant le changement d'intitulé. Une mission de l'engagement des jeunes a été créée pour coordonner les actions lancées dans ce domaine. Par ailleurs, les aides aux associations précédemment traitées par la direction des affaires juridiques sont désormais regroupées dans cette direction ;

- la mission scientifique, technique et pédagogique est devenue autonome et se consacre à l'évaluation. La mission scientifique universitaire, précédemment rattachée à la direction de l'enseignement supérieur et à la direction de la recherche, est devenue autonome et s'intitule désormais mission scientifique, technique et pédagogique. Elle se concentre sur des fonctions d'expertise et d'évaluation, qu'elle exerce pour le compte des directions en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie ;

- la direction de l'enseignement supérieur pilote entièrement les universités. La direction de l'enseignement supérieur est la direction du pilotage, par les contrats uniques, des universités : son rôle a été renforcé, notamment dans le pilotage des universités par la recherche. Une nouvelle répartition des compétences entre la direction de l'enseignement supérieur et la direction de la recherche a été opérée : la sous-direction de l'organisation et des moyens de l'enseignement supérieur a été réorganisée pour accueillir les missions de pilotage et d'animation des formations et études doctorales. Le périmètre des compétences de cette direction, de plus, a été élargi au patrimoine universitaire d'une part et au suivi et à l'évaluation des contrats Etat-Régions pour les établissements d'enseignement supérieur d'autre part. Cette direction maîtrisera la politique immobilière affectant les universités. Une nouvelle sous-direction a été constituée pour prendre en compte ce nouveau champ d'activités, précédemment traité par la direction de la programmation et du développement ;

- la direction de l'enseignement scolaire a été renforcée. La tutelle pédagogique des établissements français à l'étranger a été transférée de la délégation aux relations internationales et à la coopération à la direction de l'enseignement scolaire. La direction participe désormais, en relation avec la direction de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire, aux actions interministérielles en faveur des jeunes. En revanche, elle a perdu la gestion des emplois des personnels de direction des établissements scolaires, qui a rejoint la nouvelle direction de l'encadrement ;

- le dispositif d'action de la direction de la recherche a été recentré. La création de la mission scientifique, technique et pédagogique a permis la suppression des départements scientifiques de la direction de la recherche. Une nouvelle répartition des compétences entre la direction de l'enseignement supérieur et la direction de la recherche a été opérée. Le dossier des formations et études doctorales est passé à la direction de l'enseignement supérieur et la sous-direction de la recherche universitaire a été réorganisée en conséquence. La mission pour la parité en sciences et technologies a étendu en revanche son champ de compétence à l'enseignement supérieur. La sous-direction des organismes de recherche et de la coordination de la politique de recherche a été restructurée ;

- la direction de la programmation et du développement est (re)devenue la direction de l'évaluation et de la prospective. Cette direction a été réinvestie de la fonction essentielle de l'évaluation et a retrouvé son appellation ancienne. Elle a perdu, au profit de la direction de l'enseignement supérieur et de la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration, la sous-direction des constructions et du développement régional ;

- la direction des personnels enseignants a été réorganisée autour de deux pôles. Les sous-directions de cette structure ont été regroupées en deux services distincts. En outre la direction des personnels enseignants a désormais la responsabilité financière des concours qu'elle organise dans la logique de la LOLF : un bureau du contrôle de gestion des concours a été mis en place ;

- une direction de l'encadrement a été mise en place. La direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement est devenue la direction de l'encadrement. Une nouvelle répartition des compétences entre cette direction et la direction de l'administration a été introduite et la direction de l'administration a changé d'intitulé (cf. infra). La nouvelle direction de l'encadrement est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de recrutement, de formation et de gestion des personnels d'encadrement supérieur des services centraux, des services déconcentrés et des établissements publics relevant du ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation nationale. A ce titre, les attributions de directions jusqu'alors gestionnaires d'emplois ont été transférées à la direction de l'encadrement qui met en œuvre, par ailleurs, la politique statutaire et la gestion prévisionnelle des effectifs, des carrières et des compétences de ces personnels. La sous-direction de la formation des personnels à Poitiers est devenue un service à compétence nationale « école supérieure de l'éducation nationale », rattaché à la direction de l'encadrement. La création de la direction de l'encadrement résulte d'une volonté forte de renforcer l'encadrement dans les services déconcentrés et les établissements du ministère chargé de l'éducation nationale et de valoriser tant les postes sur lesquels ces personnels sont affectés que les missions qui leur sont dévolues ;

- **la direction de l'administration a été élargie** et est devenue la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration. La nouvelle direction des personnels, de la modernisation et de l'administration est chargée d'une triple mission : la gestion des personnels IATOSS des services centraux et déconcentrés -encadrement supérieur excepté-, la décentralisation et la déconcentration et enfin l'administration générale. Un troisième service a été créé en son sein. Il comprend deux sous-directions de l'ancienne direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement. Une sous-direction de la décentralisation et de la modernisation a été constituée. Elle remplace la mission de la modernisation, aux anciennes missions de laquelle sont ajoutés le suivi des relations avec la DATAR et les collectivités territoriales (dossiers traités auparavant par la DPD) et la coordination générale de la politique de décentralisation du ministère.

- **la direction des affaires financières a été modernisée.** Une «mission pour la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances» a été mise en place et est rattachée au directeur. Elle assure le pilotage du chantier de mise en oeuvre de la LOLF ainsi que le suivi des démarches, méthodes et outils de contrôle de gestion, en liaison avec la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration ;

- **la direction des affaires juridiques a été recentrée.** Les aides aux associations précédemment traitées par la direction des affaires juridiques ont été regroupées à la direction de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire. Par ailleurs, les attributions de la direction ont été élargies aux questions de la jeunesse ».

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

Certes, ces deux réformes procèdent du même esprit.

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère indique ainsi : « *les mesures de réorganisation de l'administration centrale et des services déconcentrés s'articulent avec la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dans la mesure où, comme la LOLF, elles visent à réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers le contrôle de la performance et la responsabilisation des gestionnaires.*

En effet, dans un contexte marqué par la déconcentration et la décentralisation et caractérisé par l'autonomie croissante reconnue aux responsables locaux, il importe pour le niveau central de jouer pleinement son rôle d'impulsion, de conception, d'évaluation et de contrôle. L'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche doit donc définir les grandes orientations ministérielles, compte tenu des objectifs nationaux assignés au système éducatif par le législateur et des priorités arrêtées par le gouvernement. Elle doit formuler les objectifs stratégiques, identifier les moyens et choisir les indicateurs pertinents, fiables et pérennes permettant de suivre les résultats attendus et de les confronter avec les objectifs définis pour les modifier le cas échéant. Cette démarche de contrôle de gestion doit s'appuyer sur un dialogue de gestion rénové entre les directions d'administration centrale et entre ces dernières, les services déconcentrés et les établissements publics.

Les missions des directions en matière de contrôle de gestion ont été précisées. Ainsi, la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration et la direction des affaires financières sont chargées

«d’assurer la mise en place de méthodes et instruments de contrôle de gestion». Dans ce cadre, la première réalisera un suivi du plan triennal de contrôle de gestion, qui sera organisé effectivement dès septembre 2003. Pour ce faire, elle sera assistée par la seconde.

Cette réforme poursuit par ailleurs un objectif d’efficacité dans la mise en œuvre des missions de l’administration centrale par le renforcement du rôle de pilotage et d’évaluation des directions et par un ajustement des structures permettant une nouvelle répartition des responsabilités dans certains domaines de l’action administrative. Ainsi, la mission scientifique, technique et pédagogique se concentre sur des fonctions d’expertise et d’évaluation pour le compte des directions en charge de l’enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie. La direction de l’enseignement supérieur renforce son rôle de pilotage des universités. La direction de l’évaluation et de la prospective est réinvestie de la fonction essentielle d’évaluation. L’adaptation à l’évolution des besoins s’est traduite par la transformation de la direction des personnels administratifs, techniques et d’encadrement et de la direction de l’administration qui voit ses missions élargies, et par la création de la direction de l’encadrement ».

Les mesures de réorganisation de l’administration centrale constituent ainsi une réponse partielle aux constats formulés par l’IGAENR dans un rapport d’octobre 2001 relatif à la mise en œuvre du **contrôle de gestion** au ministère de l’éducation nationale, selon lequel « *l’action de l’administration centrale était considérablement freinée par l’absence d’arbitrage transversal entre directions* » et « *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.

Cette réponse n’est cependant que partielle. En effet, elle ne résorbe pas entièrement les problèmes de coordination entre la DESCO et la DPE.

Surtout, la réforme de l’administration centrale ne permet pas à ce stade d’identifier des responsables de programme.

Cette réforme devra donc être poursuivie et approfondie pour éviter d’une part que se poursuivent ce que l’IGAENR appelait dans son rapport général pour 2002 « *les inconvénients nés du défaut de coordination administrative* » résultant notamment de ce que « *les décisions d’envergure ne relèvent quasiment jamais d’une seule direction* » ; d’autre part que cette absence de « **pilote** » **rende le contrôle parlementaire plus difficile**.

Dans son rapport général pour 2002¹⁰⁵, l’IGAENR concluait d’ailleurs à cet égard :

¹⁰⁵ Page 57.

« Pour respecter l'esprit de la loi, les structures existantes ne doivent pas déterminer [la construction des programmes] ; c'est même l'ordre inverse qui devrait logiquement prévaloir : les structures doivent s'accorder aux programmes afin que soient bien identifiés les opérateurs à même de s'engager sur les résultats. Or l'organisation actuelle de l'éducation nationale ne coïncide pas toujours avec la grille des programmes et des actions ».

B. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS, DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS ASSOCIÉS AUX AGRÉGATS/PROGRAMMES

1. Les agrégats du budget pour 2004

Comme l'an passé, le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire se compose des **cinq agrégats** suivants, qui **préfigurent les cinq programmes** envisagés :

- 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 et vie associative ».

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 ?).

Dès lors que ces objectifs et ces indicateurs préfigurent aussi ceux qui pourraient être assignés au cours du premier semestre 2004 aux actions des futurs programmes, votre rapporteur s'attachera principalement à les commenter.

2. Observations générales sur les objectifs

La Cour des Comptes a formulé récemment des observations sévères sur les objectifs assignés au système éducatif.

Ainsi, dans la synthèse de son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif (détaillé sur ce point dans l'encadré ci-après), elle concluait :

« La première difficulté est de cerner les objectifs du système éducatif. En l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés, il est difficile de savoir si l'école remplit effectivement ses missions. Cette dernière se voit

*assigner par la société des objectifs très larges qui constituent plus des affirmations de valeur fondamentales ou des ensembles complexes d'objectifs que des cibles précisément circonscrites : transmettre une culture sous la forme de connaissances, de méthodes de travail et de comportements, former à un métier et préparer les jeunes à la vie citoyenne »*¹⁰⁶.

Les observations détaillées de la Cour des Comptes sur les objectifs du système scolaire

« 1 – Les objectifs pédagogiques du système scolaire

Le droit à l'éducation, défini par le chapitre premier de la loi d'orientation de 1989, repose sur la réalisation de trois objectifs. Le premier a trait à la préscolarisation, puisque tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile. En raison de l'avantage que constitue une préscolarisation plus précoce, la loi encourage par ailleurs l'accueil des enfants de deux ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. A l'horizon 2000, la loi d'orientation a assigné au système scolaire un deuxième objectif : amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat et assurer à tous les élèves une qualification minimale du niveau du CAP ou du BEP. Enfin le troisième et dernier objectif reconnaît à chaque élève qui n'a pas atteint, à l'issue de sa scolarité obligatoire, un niveau de qualification reconnue, la possibilité de poursuivre des études pour atteindre un tel niveau. Il revient à l'Etat de prévoir les moyens nécessaires à la prolongation de scolarité qui en découle. Ces dispositions ont été reprises dans la partie législative du code de l'éducation publié en 2000, à l'exception de l'objectif relatif à l'accès au niveau du baccalauréat qui n'a pas été codifié.

Parallèlement aux dispositions inscrites dans la loi d'orientation de 1989, d'autres objectifs, portant sur les contenus éducatifs, ont été définis par le législateur et intégrés dans le code de l'éducation. La loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation dispose ainsi que la formation scolaire doit favoriser l'épanouissement de l'enfant, lui permettre d'acquérir une culture et le préparer à la vie professionnelle et à l'exercice de la citoyenneté. La loi du 4 août 1994 relative à la langue française précise que la maîtrise de cette dernière constitue l'un des objectifs fondamentaux de l'enseignement. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle énonce quant à elle un droit à une formation professionnelle. Enfin la loi d'orientation du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre l'exclusion, fait de la lutte contre l'illettrisme une priorité nationale.

2 – La déclinaison de ces objectifs

Ce cadre législatif présente l'intérêt de définir de façon large les missions de l'école qui ne peuvent, à l'évidence, être formulées de façon restrictive. En effet, si l'objectif global de l'institution est de répondre aux besoins par définition diversifiés des élèves, l'école ne peut traiter cette diversité que par une pluralité d'actions. Pourtant, les objectifs assignés au système scolaire s'avèrent sinon antinomiques, du moins délicats à conjuguer. Lieu de transmission d'une culture générale, l'école doit également préparer les élèves à une spécialisation professionnelle. Lieu de savoir, elle doit aussi permettre aux enfants de développer leur aptitude à vivre en société, en conciliant des missions d'instruction et d'éducation. Ces différents objectifs ne sont pas hiérarchisés, ce qui laisse toute latitude aux gestionnaires du système scolaire pour définir les priorités qui leur paraissent les plus pertinentes. Une telle latitude est certes une source de souplesse et d'adaptation aux besoins et aux contextes locaux. Elle induit toutefois un brouillage inévitable entre les différentes priorités affichées et conduit surtout à fortement relativiser la portée des objectifs fixés au système scolaire.

A titre d'exemple, alors que les besoins annuels du marché de l'emploi en ouvriers qualifiés et cadres intermédiaires, estimés à 350 000 individus, sont loin d'être satisfaits par le système scolaire, le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur devient lui aussi insuffisant pour répondre à une demande des entreprises qui ne cesse de croître. L'évolution du marché de l'emploi crée ainsi, de fait, une concurrence entre les différentes offres de formation professionnelles et supérieures. Les départs massifs d'enseignants à la retraite prévus au cours des prochaines années vont venir amplifier ce problème de concurrence et, pour le résoudre, placer le système scolaire dans l'obligation de relever un double défi. Il lui faudra en effet attirer sensiblement plus d'élèves vers l'enseignement supérieur, et en même temps réduire fortement le nombre des sorties sans qualification.

La multiplicité des objectifs scolaires n'est pas sans conséquence financière. En effet, leur formulation additionnelle et concurrente ne s'accompagne d'aucune indication pour affecter à l'un d'entre eux plus de moyens qu'à un autre. Ainsi, si la lutte contre les sorties sans qualification constitue une des priorités scolaires et si sa mise en œuvre présente nécessairement un coût, rien ne permet d'en déduire, par exemple, que les moyens à mobiliser à cette fin doivent être plus importants que ceux requis par la conduite de 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Le fait d'assigner à l'école des objectifs non hiérarchisés peut donc, en l'absence de choix politiques fermes, conduire à une inadéquation entre les moyens financiers et humains disponibles et la multiplicité des buts recherchés.

Aujourd'hui, il faut enfin souligner qu'aucun des objectifs fixés par le législateur n'a été pleinement atteint. Les sorties d'élèves sans qualification perdurent. Une insuffisante maîtrise de la langue française touche près de 15 % des enfants accédant au collège. Quant au taux d'accès aux classes de terminale de lycée, il stagne depuis 1995 aux environs de 65 % ».

Source : rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur le système éducatif,

Dans le cadre plus spécifique de mise en œuvre de la LOLF, la Cour des Comptes observait par ailleurs en juin 2003 (pour l'ensemble des ministères) dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002¹⁰⁷ :

« Les objectifs opérationnels [assignés aux agrégats] sont trop peu sélectifs et mal hiérarchisés, même si ils sont en général clairs. En outre, ils sont trop souvent inadaptés aux administrations chargées de les mettre en œuvre, dont ne dépendent que très partiellement leur réussite. Enfin, très rares sont les cibles précisant une référence de départ (date et niveau) et le résultat attendu ».

¹⁰⁷ Page 132.

Comme le relevait la Cour, ces défauts ne sont pas propres à l'éducation nationale, mais *« s'expliquent en grande partie par une conceptualisation insuffisante au plan interministériel »*.

Cependant, la présentation du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire n'y échappait guère.

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial se félicite de l'effort de hiérarchisation des objectifs accompli dans le cadre du présent projet de budget, consistant notamment à redonner toute leur place à des objectifs et des indicateurs tels que les performances en français et en mathématiques des élèves au moment clef de la transition entre le CM2 et la 6^{ème}.

Comme le soulignait l'IGAENR dans son rapport général pour 2002, *« la France ne peut plus se contenter de politiques éducatives fixant des objectifs d'accueil de telle classe d'âge à un niveau donné de la scolarisation. Elle doit se donner les moyens, maintenant, de mesurer les acquis des élèves à l'issue de tous les cycles de scolarisation et intégrer la mesure des acquis comme un mode de fonctionnement habituel »*.

Ces évaluations devront d'ailleurs être exploitées non seulement à l'échelle du budget, mais aussi, au niveau le plus fin possible, en lien avec celles des académies, des établissements, des chefs d'établissements et des enseignants, même si l'expérience du Royaume-Uni et des Etats-Unis invitent à des objectifs raisonnables en montrant que conditionner l'octroi de moyens budgétaires à des établissements ou de gratifications aux personnels (primes, promotions, etc.) à la réussite de leurs élèves appréciée au regard d'évaluations nationales normées (même corrigées des déterminants socio-économiques de la réussite scolaire), risque de se traduire par des effets pervers, l'inflation des résultats à ces évaluations masquant, sinon résultant, de la sélection adverse des élèves et d'une incitation commune des élèves, des parents, des enseignants et des personnels de direction à focaliser les pratiques pédagogiques sur le « bachotage » des seuls exercices ainsi soumis à évaluation¹⁰⁸.

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,

¹⁰⁸ Cf. par exemple « Making sense of Test-Based Accountability in Education », *Rand Education*, 2002. Dans certaines limites, cet effet peut toutefois s'avérer satisfaisant si l'éventail des aptitudes ainsi évaluées est relativement large et correspond aux priorités de la politique éducative.

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 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...

Source : avis n° 3 du HCEE

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur spécial regrette de devoir constater, après ce satisfecit liminaire, que **le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 n'évite pas trois écueils** :

- la **multiplication du nombre des objectifs**, qui s'est accru de 15 (pour trois agrégats) en 2002 à 33 en 2003 puis à **37 en 2004**, pour quatre agrégats seulement, puisque l'enseignement privé ne se voit assigner aucun objectif. Peut-être est-ce d'ailleurs là la conséquence du caractère surdimensionné du nombre des agrégats. En tout état de cause, **une sélectivité accrue s'impose** ;

- l'interpénétration des objectifs assignés à l'agrégat fonction support et aux autres agrégats. La formation continue des personnels fait ainsi l'objet de d'objectifs distincts dans chacun des agrégats « *Fonction support* », « *Enseignement primaire public* » et « *Enseignement secondaire public* ». Il en

résulte une **confusion certaine, qui confirme d'ailleurs la nécessité de redéfinir à la baisse le périmètre des fonctions support** ;

- la confusion conceptuelle entre les différentes catégories d'objectifs et, de manière générale, la faible proportion de véritables objectifs **d'efficience**.

3. Observations générales sur les indicateurs

Les progrès accomplis en matière d'indicateurs sont réels et répondent d'ailleurs fréquemment aux observations de la commission des finances du Sénat.

Cependant, ces indicateurs ont été construits à partir de la profusion de statistiques produites par l'éducation nationale sur l'enseignement scolaire public et ne résultent presque jamais de données élaborées en réponse aux questions nouvelles que devrait poser la réforme budgétaire.

Ainsi, ces indicateurs sont trop souvent des indicateurs de moyens et non pas des indicateurs de résultats à proprement parler, les indicateurs d'activité, de coût, d'efficience ou de coût-efficacité faisant ainsi cruellement défaut¹⁰⁹.

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes soulignait ainsi *« une fréquente confusion dans les évaluations conduites sur le système éducatif entre les indicateurs de résultat et les indicateurs d'activité. A titre d'exemple, l'augmentation des effectifs préscolarisés à l'âge de trois ans, la part d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat, voire même au premier cycle d'enseignement supérieur, renseignent sur la capacité d'accueil du système éducatif, mais n'indiquent pas si les politiques qui ont justifié cet accueil accru ont effectivement permis de mieux former les jeunes. Il en va de même des indicateurs relatifs au taux d'encadrement pédagogique des élèves dont l'augmentation est souvent tenue par les gestionnaires et les usagers du système éducatif comme la garantie d'une efficacité accrue du service d'enseignement. Les études disponibles sur ce point démontrent pourtant qu'il n'existe pas de lien avéré entre les performances des élèves et leur effectif par classe, sauf dans le cas d'une diminution très forte de ces derniers »*.

A cet égard, votre rapporteur spécial ne peut donc que souscrire à la préconisation de l'IGAENR, selon laquelle « il conviendra de reconfigurer les systèmes d'information et d'évaluation du ministère en

¹⁰⁹ On peut rappeler que la Cour des Comptes distingue dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 des indicateurs de moyens (par exemple le nombre d'enseignants), de processus (le nombre de formations suivies par les enseignants), d'activité (le nombre d'heures de cours enseignées), de qualité du service (le % de classes sans enseignant), d'efficience (le coût moyen d'une heure enseignée), d'impact (le taux de réussite au Bac), d'efficacité (le taux des moins de 12 ans scolarisés qui sont illettrés), de coût-efficacité (le coût de l'alphabétisation d'un élève) et de contexte (le nombre de jeunes de moins de 12 ans).

fonction des besoins du pilotage et de les asservir plus clairement à l'arborescence des programmes »¹¹⁰.

En outre, comme l'illustrent chaque année les incohérences entre les données chiffrées transmises à votre rapporteur spécial émanant de directions différentes du ministère, les indicateurs retranscrits dans le projet de loi de finances présentent une **fiabilité limitée**, notamment, comme le relevait la Cour des Comptes, parce qu'ils résultent la plupart du temps d'une totalisation des données fournies par les académies, « *sans garantie réelle quant à leur homogénéité* »¹¹¹.

Enfin, on ne trouve guère, parmi la floraison d'indicateurs proposés, trace d'**indicateurs de satisfaction des usagers** (élèves et parents). Il s'agit là pourtant là à la fois d'un dû aux usagers/citoyens/contribuables et d'un **levier de changement**. L'IGAENR rappelait ainsi, dans son rapport général pour 2002¹¹² :

« L'instauration de la gestion de la performance s'est accompagnée, au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande, pour ne pas citer les Etats-Unis, d'une prise en compte rapide des usagers et, plus largement des citoyens... Les engagements gouvernementaux de ces derniers pays ont rappelé expressément que l'utilisateur était l'utilisateur final du service public et ont intégré largement des indicateurs de qualité, voire de satisfaction des usagers. Notre ministère, en ce domaine, peine à s'engager dans cette voie, à définir, il est vrai de façon spécifique dans le domaine de l'éducation, où la République, « instituant » la connaissance au lieu de l'ignorance et du désordre, ne s'en remet pas aux usagers pour la définition des finalités.

Ce type de démarche devient pourtant d'autant plus urgent que l'éducation nationale, il faut le rappeler, est en train de perdre, dans l'opinion publique, au profit de la sécurité, de la justice ou de la santé, la place qu'elle occupait depuis cinquante ans... La détermination des programmes et des actions devra en être d'autant plus rigoureuse et les indicateurs de performance et de satisfaction de plus en plus précis dans la mesure où il faut s'attendre à ce que notre ministère ait bientôt à prouver, bien plus qu'il n'a eu à le faire jusqu'ici, la légitimité des choix effectués...

La seule façon d'évoluer pour notre ministère résulte désormais dans la conjugaison d'une action politique ferme et de la sanction de la société civile qui, ensemble, permettront de réduire la frilosité et la culture du refus affichée par certains corporatismes qui menacent l'avenir de notre système éducatif et toute recherche d'initiatives réellement novatrices ».

Cette appréciation rejoint celle du **Médiateur de l'éducation nationale** qui indiquait dans le courrier de transmission de son rapport pour 2002 : « *[ce rapport] fait clairement apparaître que nos concitoyens sont de*

¹¹⁰ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, page 57.

¹¹¹ Cf. le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2002, page 136.

¹¹² Pages 21-22.

plus en plus exigeants quand il s'agit de l'avenir de leurs enfants et souhaitent comprendre les décisions, être considérés, voire associés effectivement au fonctionnement de l'école. Ainsi la démarche qualité dans laquelle vous vous engagez est elle porteuse de promesses si elle permet à notre administration de faire encore des progrès dans le sens de la simplification, de la réactivité des procédures, mais aussi si, sereinement, elle donne aux usagers la place qui leur revient ».

On peut d'ailleurs aussi observer que le succès de l'enseignement privé au cours de ces dernières années résulte pour une large part d'une plus grande attention portée aux usagers¹¹³.

Il convient donc que le souhait exprimé¹¹⁴ par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche de la mise en œuvre de chartes de qualité afin de mieux répondre aux nouvelles attentes des parents **s'accompagne de la mise en place d'indicateurs de satisfaction réalisés à partir d'enquêtes périodiques *ad hoc***.

C. L'AGRÉGAT 31 « ADMINISTRATION ET FONCTIONS SUPPORT À L'ENSEIGNEMENT »

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.

¹¹³ Cf. par exemple « L'élève en tant que personne », Agnès Van Zanten, in le journal *La Croix* du 30 août 2003.

¹¹⁴ Cf. *La* « lettre à tous ceux qui aiment l'école », 2003, pages 125 à 127.

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 25,6 % de l'ensemble du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **14,2 milliards d'euros** en 2003 (dont 12,2 milliards d'euros pour les pensions), soit une **progression de 5,3%** par rapport à 2002, ce rythme particulièrement élevé s'expliquant pour l'essentiel par le dynamisme des charges de pension.

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).

2. Les objectifs et les indicateurs 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 et indicateurs d'efficacité socio-économique

Ainsi, cet agrégat se voit pour la seconde année consécutive assigner deux objectifs d'**efficacité socio-économique** :

- « *assurer une meilleure maîtrise du fonctionnement et de la dépense immobilière des services déconcentrés* », 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.

Si le premier indicateur n'appelle pas d'observations, on peut toutefois relever, comme l'an passé, que les deux autres indicateurs sont bien davantage des indicateurs de moyens que de résultats, et que **la formulation des objectifs ministériels relatifs à la politique immobilière est de ce fait 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 14,4 euros/m²/an constatés en l'an 2002¹¹⁵), qui correspondrait à des dotations aux amortissements « normales » ?

¹¹⁵ 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.

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 ;

- « assurer le recrutement d'enseignants », les indicateurs associés étant les taux d'attractivité (nombre de présents/postes offerts) des concours externes de recrutement d'enseignants du premier et du second degré, d'une part ; le pourcentage de personnels non titulaires dans l'enseignement public, d'autre part.

On peut observer que **l'évolution récente de ce premier indicateur est inquiétante** pour les concours de recrutement du second degré, puisque le ratio nombre de présents/postes offerts aux concours de recrutement du 2nd degré a baissé de 7,64 en 1999 à 5,22 en 2001.

On peut également relever un **progrès méthodologique**, avec la disparition de l'indicateur de taux de rendement (stagiaires nommés/postes offerts) qui dépendait en fait pour une large part de facteurs (comme les appréciations des jurys) éloignés de la notion d'efficacité socio-économique

Il convient toutefois de s'étonner à triple titre de l'introduction parmi les indicateurs d'efficacité du pourcentage de personnels non titulaires dans l'enseignement public. En effet, cet indicateur est bien davantage, comme le taux de recrutement des enseignants du premier degré sur liste complémentaire, un indicateur de qualité. En outre, les conclusions de la Cour des Comptes et de l'IGAENR relatives à la gestion des contractuels suggèrent que l'efficacité de l'enseignement secondaire requiert un volant minimal d'enseignants contractuels.

b) Les objectifs et indicateurs de qualité du service

Comme l'an passé, les objectifs relatifs à la qualité du service ont été profondément modifiés, conformément aux préconisations formulées par la commission des finances du Sénat¹¹⁶. Les objectifs retenus sont ainsi les suivants :

- comme l'an passé, « 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 téléprocédures¹¹⁷ ;

- « réduire les délais de prise en charge de la rémunération des nouveaux personnels », les indicateurs associés étant notamment le pourcentage de nouveaux agents ne percevant pas de rémunération en octobre. Cet objectif constitue une novation intéressante ;

¹¹⁶ Le projet de loi de finances pour 2003 a ainsi supprimé l'objectif de qualité du service consistant à « favoriser la mobilité des personnels », les indicateurs associés à cet objectif étant 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 ?).

¹¹⁷ Le choix de cet objectif dans le budget 2003 dans le cadre d'objectifs de qualité du service constituait 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 direction des affaires financières du ministère étant par surcroît peu satisfaisants.

- « maîtriser le recrutement des enseignants du 1^{er} degré sur liste complémentaire », l'indicateur associé étant le taux national de recrutement sur liste complémentaire (en baisse de 59 % en 2000 à 40 % en 2002).

L'introduction de cet objectif résulte d'une demande de votre rapporteur spécial, qui observait l'an passé que « *le 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 scolaire (ces enseignants effectuent ensuite leur formation en IUFM l'année suivante)* ».

On peut par ailleurs observer que l'objectif consistant à « *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}, a été logiquement transféré vers l'agrégat « *Enseignement secondaire public* ».

c) Les objectifs et indicateurs d'efficacité de la gestion

Quoique en progrès¹¹⁸, les **objectifs d'amélioration de l'efficacité de la gestion**, dont le nombre a doublé de deux à quatre, **laissent globalement dubitatifs**.

En effet, le PLF pour 2004 retient comme l'an passé les objectifs consistant à :

- « développer la modernisation des outils de gestion », les indicateurs associés étant le nombre d'agents pour un micro-ordinateur (0,99 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**. En revanche, le choix des indicateurs laisse toujours **dubitatif** : que peut-t-on inférer des légères variations du nombre de micro-ordinateur par agent, dès lors que celui-ci s'établissait déjà quasiment à un pour un dès 2001 ?

¹¹⁸ On peut ainsi rappeler que les objectifs d'efficience choisis en 2002 étaient en fait des objectifs de qualité.

- « 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).

Par ailleurs, le PLF pour 2004 retient deux nouveaux objectifs :

- « développer la formation continue des personnels », les indicateurs associés étant le nombre de jours de formation par an et par agent et le pourcentage des dépenses de formation continue par rapport à la masse salariale. L'introduction de cet objectif répond à de louables intentions. **Cependant, les indicateurs retenus sont davantage des indicateurs de moyens que des indicateurs de résultats. Or les travaux conduits sur la formation continue au sein de l'éducation nationale soulignent précisément qu'elle est inadaptée parce qu'elle répond à une logique d'offre et non de demande**¹¹⁹ ;

- « assurer une répartition optimale des moyens d'enseignement devant les élèves », les indicateurs associés étant les tableaux de répartition fonctionnelle des emplois du premier et du second degré. Cet objectif est aussi consensuel que flou (qu'est-ce qu'une répartition optimale entre les personnels d'enseignement en classe, de soutien et d'encadrement ?¹²⁰).

En outre, les nombreux indicateurs transmis dissimulent deux configurations dont la résorption mériterait assurément de devenir un objectif politique : les enseignants du second degré en « *surnombre disciplinaire* » (cf. infra) et ceux du premier degré correspondant à des potentiels de remplacement surdimensionnés.

On peut rappeler à cet égard que, par convention, sont considérés comme **sureffectifs disciplinaires du second degré** les personnels, titulaires ou non titulaires garantis de réemploi, affectés sur zone de remplacement pour la part de leur effectif dépassant 6 % de l'effectif global de la discipline affecté en établissement, donc susceptible d'être très rarement appelés à enseigner.

¹¹⁹ Cf. notamment 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. plus récemment le rapport de l'IGAENR 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 ».

¹²⁰ 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 à cet égard : « 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 ».

Au cours de l'année scolaire 2002-2003, ils étaient 2.437 (contre 2.597 l'année précédente), dont 277 maîtres auxiliaires garantis d'emploi, soit au total **0,63 % des professeurs du second degré**.

Six disciplines concentraient 51 % des surnombres disciplinaires :

- **Génie électrique électronique et automatique**, avec 313 surnombres répartis dans 27 des 29 académies étudiées¹²¹, dont 35 dans la seule académie de Nancy-Metz ;

- **l'Allemand**, avec 295 surnombres répartis dans 24 des 29 académies étudiées, dont 43 dans la seule académie de Rennes ;

- la **Philosophie**, avec 278 surnombres répartis dans 25 des 29 académies étudiées, dont 45 dans la seule académie de Créteil ;

- **Lettres Anglais**, avec 161 surnombres répartis dans 19 des 29 académies étudiées, dont 23 dans la seule académie de Montpellier ;

- **Electrotechnique**, avec 110 surnombres répartis dans 18 des 29 académies étudiées, dont 15 dans les académies de Poitiers et de Besançon ;

- **Physique et électricité appliquée**, avec 94 surnombres répartis dans 14 des 29 académies étudiées, dont 12 dans les académies d'Aix-Marseille et de Lille.

On peut donc se féliciter de ce que lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003, **M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche** se soit notamment engagé en réponse à une question de votre rapporteur spécial à réduire le nombre d'enseignants en sureffectif dans leur discipline de 2.437 au cours de l'année scolaire 2002-2003 à 2.000 en 2003-2004, puis à 1.500 en 2004-2005, après avoir estimé que ce problème récurrent, qui dure depuis des années, était « *exaspérant* ».

¹²¹ Le ministère n'a pas transmis de données relatives à la Guyane.

D. L'AGRÉGAT 11 « ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC »

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 99,996 % des dépenses de fonctionnement) représentent 19,3 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Ils s'élèvent à **10,72 milliards d'euros** en 2003, soit une **progression de 2,8 %** par rapport à 2003.

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.

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 »¹²²
(en millions d'euros)

	1999	2000 ¹²³	2001	2002 (est.)	2003	Evolution des coûts 1999/2003 (en %)	Evolution du nombre des élèves 1999/2003 ¹²⁴ (en %)
Enseignement préélémentaire	2.991	3.	3.134	3.196	3287	+ 9,9	+4
<i>Dont personnels</i>	<i>2.974</i>	<i>3.</i>	<i>3.099</i>	<i>3.145</i>	<i>3.241</i>	<i>+9,0</i>	
<i>Hors personnels</i>	<i>17</i>	<i>24</i>	<i>35</i>	<i>51</i>	<i>46</i>		
Enseignement élémentaire	6.473	6.	6.816	7.011	7.149	+ 10,4	- 2,9

Source : PLF 2004

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. En les rentrées 1999 et 2003, les effectifs concernés (c'est à dire les élèves scolarisés dans l'enseignement public) devraient pourtant progresser de 4 % (de

¹²² Compte tenu de la refonte de la nomenclature budgétaire, les données relatives à 2004 ne sont pas disponibles de manière homogène.

¹²³ 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.

¹²⁴ De rentrée à rentrée.

2,20 millions à 2,30 millions) dans les écoles maternelles publiques, mais baisser de 3 % (de 3,48 millions à 3,38 millions) dans les écoles primaires publiques (enseignement spécialisé inclus).

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, mais il reflète aussi le **défaut**, jusqu'à une période récente, **d'orientations claires pour l'enseignement préélémentaire**, notamment pour la préscolarisation à deux ans hors ZEP, dont les moyens ont souvent constitué une variable d'ajustement, certaines académies démographiquement peu dynamiques conduisant des politiques volontaristes d'ouverture de classes afin de conserver des emplois, l'IGAENR observant d'ailleurs à cet égard dans son rapport général pour 2002 que « *ces politiques volontaristes ne sont pas toujours suivies d'effets* », faute notamment de toujours « *rallier les familles* » à leurs objectifs. La proportion d'élèves préscolarisés à deux ans variait ainsi à la rentrée 2002 de un à huit entre les académies (cf. le tableau ci-après), et de un à dix huit entre les départements d'une même académie (71 % en Ardèche, contre 4 % en Haute-Savoie dans l'académie de Grenoble), sans que ces écarts ne reflètent toujours des choix culturels différents de la part des parents, ni la proportion d'élèves en ZEP.

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* », enfin, cette année « *le ministère chargé de l'éducation nationale confirme la réponse apportée [l'an passé] : non seulement [ce rapport] n'a pas été rendu public, mais il n'a pas été transmis à l'administration, qui n'a donc pas pu envisager la mise en œuvre des recommandations qu'il pouvait contenir* ».

Ce rapport soulevait pourtant des questions essentielles, comme celles de **l'inadéquation de la formation des enseignants** et des projets d'établissements (notamment pour les classes d'enfants de 2 et 3 ans), et de la **fréquentation irrégulière de certaines classes**, notamment pour les enfants issus de familles en grande difficulté sociale et le samedi matin, ce qui conduisait la mission à « *s'interroger sur l'influence des équipes pédagogiques en ce domaine* ».

**Taux de scolarisation à deux ans et effectifs d'enfants de deux ans
(par académie aux rentrées 2000, 2001 et 2002)**

Académie	Taux de scolarisation			Effectif estimé		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
AIX-MARSEILLE	28,9	26,8	22,9	8900	8500	7600
AMIENS	34,5	32,4	30,4	8500	8200	7800
BESANCON	34,9	32,5	30,8	4800	4600	4500
BORDEAUX	33,8	34,2	29,2	10700	11100	10000
CAEN	40,3	38,7	36,5	7100	6800	6700
CLERMONT-FERRAND	51,9	49,4	47,5	7000	6900	6800
CORSE	21,2	19,3	18,3	600	500	500
CRETEIL	22,5	22,0	16,1	12600	12500	9700
DIJON	33,8	32,0	29,3	6100	5800	5500
GRENOBLE	22,6	21,4	19,4	8200	7800	7600
LILLE	63,8	63,1	61,8	34700	34500	35300
LIMOGES	40,4	39,9	37,3	2600	2700	2700
LYON	49,8	48,7	44,3	18000	17800	17100
MONTPELLIER	38,6	40,0	36,1	9900	10500	9700
NANCY-METZ	35,9	35,5	33,7	9800	9600	9500
NANTES	50,5	49,6	46,3	20600	20800	21100
NICE	17,2	12,8	12,3	3600	2700	2700
ORLEANS-TOURS	26,1	26,6	24,4	7600	7800	7500
PARIS	11,2	10,3	8,2	2500	2400	2000
POITIERS	47,4	46,9	42,8	8500	8600	8100
REIMS	44,4	44,4	41,8	7200	7300	7200
RENNES	65,6	62,6	59,8	23200	22400	22600
ROUEN	24,0	22,6	21,3	5500	5200	5100
STRASBOURG	13,3	15,1	15,0	2900	3400	3400
TOULOUSE	45,9	46,6	43,6	13000	13300	13400
VERSAILLES	16,1	17,5	16,1	11600	12800	12400
FRANCE METROPOLITAINE	35,4	34,7	32,0	255 600	254 300	246 600
GUADELOUPE	20,3	19,0	18,8	1300	1400	1400
MARTINIQUE	40,2	35,7	34,0	2100	2000	1900
GUYANE	3,2	2,4	2,4	100	100	100
REUNION	16,8	14,3	15,2	2300	2000	2200
D.O.M.	19,7	17,4	17,3	5700	5500	5500
FRANCE METRO. + DOM	34,8	34,0	31,4	261 300	259 800	252 100

Estimations, source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

De même, la commission des finances du Sénat n'a pas obtenu de réponse ni en 2002, ni en 2003, 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 et les indicateurs assignés à l'agrégat

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

a) Les objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique

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

- « centrer les enseignements sur la maîtrise des acquis fondamentaux », les indicateurs associés étant les résultats des évaluations nationales en CE2 et en 6^{ème}, ainsi que la proportion d'élèves en retard.

Ce dernier indicateur soulève une difficulté, dans la mesure où il reflète davantage les pratiques des écoles que le niveau des élèves.

Cependant, l'introduction, au premier rang, de cet objectif, **répond aux préconisations de la commission des finances du Sénat** qui déplorait l'an passé « *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)* »¹²⁵.

Les indicateurs de niveau scolaire en CM2 et en 6^{ème} sont en effet cruciaux, puisque les destins scolaires des élèves apparaissent statistiquement surdéterminés par leurs performances aux évaluations nationales à ce niveau : un retard scolaire ou un niveau faible à l'entrée en 6^{ème} « *permettent rarement d'accéder au baccalauréat ou à l'enseignement supérieur* »¹²⁶.

- « favoriser l'apprentissage d'une langue étrangère à l'école primaire »¹²⁷, les indicateurs associés étant, comme l'an passé, le nombre

¹²⁵ Le PLF pour 2003 présentait certes un objectif de qualité consistant à « améliorer la connaissance individuelle des élèves et établir des références nationales », qui traduisait les recommandations formulées par le Haut conseil de l'évaluation de l'école dans le cadre de son avis rendu en octobre 2001. mais cette traduction était toutefois très partielle. En outre, la formulation de cet objectif était source de confusion. Il semblait 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 était 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 laissait interrogatif.

¹²⁶ Cf. Jean-Paul Caille et Sylvie Lemaire, « Que sont devenus les élèves entrés en 6^{ème} en 1989 ? », in *Données sociales 2001*, page 81.

¹²⁷ Et non plus, comme l'an passé, « permettre une meilleure intégration des élèves dans l'Europe du plurilinguisme », ce qui répond à l'observation de la commission des finances du Sénat selon laquelle 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

d'élèves suivant un enseignement de **langue vivante étrangère** par niveau d'enseignement ;

- « *diversifier les pratiques pédagogiques* », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'élèves par **micro-ordinateur** et le taux d'écoles ayant accès à **internet**, ainsi que le nombre de classes à projet artistique et culturel.

Cet objectif résulte en fait de la fusion de deux objectifs retenus l'an passé consistant respectivement à « *développer les bases d'une culture scientifique par une rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie* » et à « *diversifier la formation artistique et culturelle* ».

Quoique l'on puisse de féliciter de cette concaténation, qui hiérarchise davantage les priorités, cet objectif et les indicateurs associés appellent ainsi des remarques similaires à celles de l'an passé.

En premier lieu on peut s'étonner de l'affichage d'un objectif relatif à l'équipement des écoles en matière de nouvelles technologies de l'information appliquées à l'enseignement, alors qu'il s'agit là d'un domaine de **compétence partagé**, il est de vrai de manière un peu floue, entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, la réalisation de l'objectif fixé par le gouvernement le 14 mai 2003 (un ordinateur pour trois élèves en 2007, contre un pour quinze élèves en 2004) reposera largement sur les collectivités locales.

Inversement, on peut s'étonner qu'aucun objectif semblable ne soit assigné à l'enseignement secondaire.

Enfin, les indicateurs proposés ne donnent qu'un reflet flou des équipements effectivement à la disposition des élèves, puisque peuvent par exemple être 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.

En matière d'informatique dans l'enseignement scolaire, les problèmes les plus aigus semblent d'ailleurs concerner davantage la maintenance et les usages pédagogiques que l'équipement¹²⁸, sauf pour les lycées professionnels, relativement sous dotés selon le rapport de l'IGEN pour 2002 qui concluait à cet égard¹²⁹ que « *ce déficit d'équipement est d'autant plus choquant qu'il prive les enfants concernés de l'accès aux médias de la cyberculture, eux qui précisément ont rarement le privilège d'en disposer en famille* ».

« 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 ».

¹²⁸ Les comparaisons internationales établies par l'OCDE suggèrent d'ailleurs que la France se situe dans la moyenne en matière de ratio ordinateurs/élèves, même si elle est en retard en matière de taux d'accès de ces ordinateurs au réseau Internet.

¹²⁹ Page 113.

Dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes observait ainsi :

« Le développement de l'informatique, dans le domaine de la gestion comme dans celui de la pédagogie, illustre les difficultés administratives auxquelles sont confrontés les EPLE. Ce développement repose en effet sur des financements multiples et rarement coordonnés et aucune règle ne fixe précisément les compétences des services académiques, des collectivités et des établissements eux-mêmes en matière de maintenance et surtout de renouvellement des équipements. Dans ce domaine, les établissements apparaissent souvent démunis, d'autant que, mis à part les grands lycées dotés de sections technologiques, ils disposent rarement des personnels spécialisés nécessaires au suivi d'un parc informatique qui peut être considérable. Cette confusion n'incite guère à la rigueur comptable et administrative, comme en témoigne l'exemple d'un lycée où figuraient à l'inventaire 375 ordinateurs, alors qu'il en existait 404, dont 263 destinés au rebut ».

De même, l'IGAENR concluait dans son rapport général pour 2002¹³⁰ que « l'accent mis, presque exclusivement pour le moment, sur la question des équipements masque l'absence de réflexion pédagogique sur l'usage qui pourrait en être fait »¹³¹.

b) Les objectifs et indicateurs de qualité du service

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

- « développer l'accueil des très jeunes enfants vivant dans un environnement social défavorisé », 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 la pertinence de la scolarisation à deux ans, qui constitue une particularité française, ne fait pas l'unanimité des psychologues, et 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. **A l'instar de la Cour des Comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, on peut donc déplorer que l'écart entre le taux de préscolarisation en ZEP-REP (40 %) et la moyenne nationale (35 %) soit faible et stable ;**

¹³⁰ Page 23.

¹³¹ L'échec du projet « e-mail pour tous » annoncé par le précédent gouvernement comme « un joli cadeau de Noël » ou « une seconde vie pour les échanges épistolaires » (cf. les communiqués de l'AFP en date des 28 novembre 2000 et 8 janvier 2001 et les observations formulées l'an passé par votre rapporteur spécial), en fournit une bonne illustration.

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.

- « assurer un appui pédagogique renforcé ou un soutien aux élèves de classes préparatoires », l'indicateur associé étant le nombre d'élèves bénéficiant d'un appui pédagogique lourd ou d'un soutien (notamment dans le cadre des classes de CP « dédoublées »).

Cet objectif, qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme et qui vise les mêmes publics, s'est substitué à celui plus général retenu en 2003 consistant à « *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. **Ce ciblage s'inscrit dans le droit fil des préconisations de l'avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé) de mars 2001** (cf. l'encadré ci-après).

L'effet de la réduction de la taille des classes selon le Hcéé (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.

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 ».

Il en est d'ailleurs de même des modalités de mise en œuvre de cette mesure, puisque celle-ci, conformément aux préconisations du Hcéé, est prévue sur une période de trois ans et fait l'objet d'une évaluation spécifique (qui a porté en 2002-2003 sur la moitié des écoles concernées), dont les résultats sont d'ailleurs globalement relativement décevants, mais aussi extrêmement contrastés, de sorte que le ministère espère en tout état de cause en identifier, puis en diffuser, les facteurs de réussite ;

- comme l'an passé, « favoriser l'accueil des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire », l'indicateur associé étant le **taux de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés scolarisés (50 % prévus en 2004, contre 33 % en l'an 2000)** ;

- enfin, « accompagner les évolutions pédagogiques par des dispositifs adaptés de formation continue des personnels », « l'indicateur » associé étant la répartition par type des formations suivies. Ce nouvel objectif, auquel n'est associée aucune cible, est hélas l'archétype de l'objectif **flou**.

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

L'enseignement primaire public se voit assigner **trois objectifs d'efficacité de la gestion**¹³² :

- « assurer le remplacement des maîtres absents », l'indicateur associé étant le taux de remplacement des maîtres absents pour cause de maladie ou de maternité. Comme l'an passé, votre rapporteur spécial observe toutefois 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 : « ... il est par ailleurs difficile de trouver un rapport logique direct entre la capacité de remplacement [les postes de remplacement] et l'efficience 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 ;

- « améliorer la prévention et le traitement de la difficulté scolaire des élèves ayant des difficultés spécifiques », les indicateurs associés étant notamment le taux de réalisation du bilan de santé au cours de la 6ème année de l'enfant. Au fond, on ne peut que se féliciter de l'accent porté sur cet objectif, qui répond d'ailleurs à des observations formulées depuis plusieurs années par la commission des finances du Sénat (cf. l'encadré ci-après). En revanche, on peut se demander s'il s'agit bien là d'un objectif d'efficacité de la gestion ;

¹³² Tirant les leçons de l'avis du Hcéé précité sur les effets de la réduction de la taille des classes, le PLF pour 2004 ne retient plus le choix de l'objectif d'amélioration du taux d'encadrement pédagogique des élèves.

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

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

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

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

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

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

Plus généralement, le système se caractérisait par des **chevauchements** : « l'intervention croisée auprès des jeunes enfants scolarisés en maternelle de deux services de prévention (la Protection maternelle et infantile - PMI - et le Service de promotion de la santé en faveur des élèves) pose des problèmes de continuité et de collaboration » ; de même, « au collège et au lycée, les interventions des professionnels du service de promotion de la santé ne sont pas suffisamment coordonnées et peuvent se chevaucher ».

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

Cela provenait d'une sous-allocation des moyens vers les écoles primaires, pour partie imputable à la réticence des personnels titulaires de se partager entre plusieurs établissements, notamment parce que l'administration rembourse médiocrement les frais de déplacement. Il en résultait que les enfants étaient médicalement peu pris en charge à l'école primaire, ou étaient pris en charge par des personnels vacataires à temps partiel, dont le turn over est relativement élevé, ce qui ne facilitait aucunement un suivi continu.

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

Selon l'IGAS et l'IGAEN, ce suivi médical et social défaillant des enfants en difficulté nourrissait les risques d'exclusion ultérieure du système scolaire et il était

notamment regrettable que nombre de troubles ne puissent être dépistés et traités au moment où les enfants sont en pleine phase d'acquisition de la lecture et de l'écriture au cours préparatoire.

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

- « compenser les inégalités territoriales par une discrimination positive dans la répartition des moyens », les indicateurs associés étant les écarts de dotation entre l'académie la moins dotée en postes d'enseignants pour cent élèves (P/E) et le nombre de regroupements intercommunaux.

On peut se féliciter de l'introduction de cet objectif, comme d'un indicateur d'écart de dotations entre académies, même si un indicateur plus significatif que l'écart entre la moins dotée et la mieux dotée eût pu être retenu.

On peut toutefois s'interroger sur la réintroduction, comme indicateur, de l'objectif retenu en 2003 consistant à « favoriser la constitution de groupements intercommunaux ».

Les orientations du gouvernement vis-à-vis des écoles rurales

● « Le nombre de classes «moratoire» était de 346 à la rentrée 1998, dernière année où le moratoire sur la fermeture de classes dans les zones rurales était en vigueur.

A cette date, les taux d'encadrement dans les écoles rurales ont été maintenus tels qu'ils étaient dans le cadre du moratoire : le « surcoût » des écoles rurales, si on avait simplement aligné leurs taux d'encadrement sur ceux des écoles urbaines, a été estimé à 6.000 postes et, pour les seules zones rurales profondes -qui regroupent un peu plus de 2 % des élèves du primaire- le surcoût constaté est de plus de 1.400 postes.

Dans les départements les plus ruraux, il y a en moyenne, pour 100 élèves, près d'un instituteur ou professeur des écoles de plus que dans les départements les plus urbanisés. Dans le domaine de la scolarisation précoce, le taux de scolarisation des enfants de deux ans est de 56 % dans les départements les plus ruraux, soit plus du double de ce qu'il est dans les départements les plus urbains.

Quant aux collèges, le constat est le même : un collège sur six est implanté dans une commune rurale et accueille seulement un élève sur dix. Les collèges ruraux ont en moyenne 280 élèves, alors que l'effectif moyen des collèges urbains est de plus du double (570 élèves).

Tous les indicateurs d'âge -par exemple, l'âge d'entrée en sixième- montrent que les parcours scolaires des élèves des zones rurales sont comparables à ceux des zones urbaines. Ils sont même meilleurs en classe à cours multiples. Les taux d'accès en classes de seconde des élèves des collèges ruraux sont maintenant très proches de ceux des élèves des collèges urbains, ce qui était loin d'être le cas, il y a encore une dizaine d'années. Il reste cependant une différence, les élèves des zones rurales s'orientant plus fréquemment que ceux des zones urbaines vers les filières technologiques et professionnelles.

● *Pour atteindre et maintenir, partout et en toute équité, les objectifs du service public national d'éducation, la mise en réseau d'écoles, sur tous les territoires comprenant des zones rurales fragiles, a été encouragée, notamment par la circulaire du 17 décembre 1998 relative à l'avenir du service éducatif en milieu rural, sur la base d'un projet éducatif tenant compte des évolutions démographiques, économiques et sociales.*

Une enquête rapide comptabilisait en 2001, dans une trentaine de départements, 279 réseaux effectifs d'écoles rurales, 19 réseaux étant alors en projet. Une enquête plus approfondie, portant sur le recensement de tous les regroupements d'écoles publiques innovants, distincts des simples regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), a été menée au début de 2003, dans le cadre de la réflexion engagée sur l'évolution du statut de l'école. 271 réseaux, dans 43 départements, ont été dénombrés, dont 246 ont été décrits, regroupant surtout des écoles rurales, mais comptant également un certain nombre de réseaux urbains, et totalisant 3.678 classes, 1.386 écoles, 76.685 élèves. Ces réseaux se caractérisent généralement par la fédération d'écoles de plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale autour d'une projet de réseau, bénéficiant souvent de moyens en personnels spécifiques fournis par l'Etat (enseignant coordonnateur déchargé pour tout ou partie de son service), d'aides financières (éducation nationale, collectivités locales...), de moyens logistiques importants (transports, locaux, matériel informatique...) mis à disposition par les collectivités locales, le fonctionnement des réseaux impliquant une importante mutualisation des ressources.

Malgré un certain nombre de difficultés rencontrées, dues notamment à la lourdeur des déplacements, au manque de temps pour les coordonnateurs et les animateurs, à l'instabilité de certaines équipes, au manque d'implication d'autres et à la nécessité pour les collectivités concernées d'élaborer une politique commune, le bilan global est positif.

Ainsi, au moins 25 réseaux d'écoles viennent de se constituer et, dans la grande majorité des cas (hormis une douzaine de réseaux suspendus ou en cours d'abandon), il est envisagé de poursuivre les réseaux existants, en améliorant la concertation, les projets, les actions de mutualisation et les partenariats.

*Malgré l'absence de recul pour des réseaux récemment constitués, les avantages pour l'école, essentiellement en milieu rural, se traduisent d'abord par une **rupture de l'isolement**, et également par des progrès de la qualité de l'enseignement et des résultats des élèves et, dans un certain nombre de réseaux, par une meilleure stabilité des enseignants. Les avantages pour les territoires et les partenaires sont également sensibles, en termes de stabilisation ou de remontée des effectifs d'élèves, d'amélioration des relations entre les partenaires et de dynamisation de la vie locale*

La réflexion se poursuit actuellement sur la question des groupements d'écoles ».

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

E. L'AGRÉGAT 12 « ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PUBLIC »

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 97,8 % des dépenses de fonctionnement ; à 2,2 % des dépenses d'action sociale ; à 0,01 % des autres

dépenses d'intervention et à 0,01 % des dépenses d'investissement) représentent **43 % du budget de l'enseignement scolaire** .

Ces crédits s'élèvent à **23,72 milliard d'euros** en 2003, soit une progression de 1,7 %.

Il convient de rappeler que s'ajoutent à ces crédits les efforts consentis par les **collectivités locales** en faveur des lycées et collèges, ainsi que les **ressources propres** des établissements (restauration scolaire, produits de la vente de services, etc., pour un montant total d'environ 2 milliard d'euros).

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 et indicateurs d'efficacité socio-économique

Au nombre de sept l'an passé, ce qui était assurément beaucoup, les objectifs **d'efficacité socio-économique ne sont plus que cinq**, deux d'entre eux « *diminuer les retards scolaires et les redoublements* » et « *développer l'éducation aux arts et à la culture* » ayant été transformés en objectifs de qualité du service.

Demeurent ainsi :

- « *favoriser¹³³ l'insertion professionnelle* » des élèves, les indicateurs associés à cet objectif étant les taux de réussite au CAP, au BEP et au baccalauréat, ainsi que la proportion d'une classe d'âge obtenant divers niveaux de qualification, le nombre de sorties du système éducatif sans qualification et divers taux représentatifs de l'insertion professionnelle des jeunes.

Répartition des sortants de formation initiale selon le diplôme possédé
(en milliers)

Diplôme obtenu :	1980	1990	1997	1998	1999	2000	2001
Aucun diplôme	202	137	107	102	103	94	94
Brevet seul	80	62	42	54	55	67	58
CAP BEP ou équivalent	220	144	137	130	146	148	160
Baccalauréat général	81	50	81	86	74	89	75
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilés	32	65	103	93	103	88	92
BTS, DUT et équivalents	29	61	94	95	89	91	102

¹³³ Et non plus, comme en 2002, « assurer ».

DEUG, Paramédical et social	36	36	32	43	36	32	34
Licences, DEA, doctorats, diplômes de grandes écoles	45	87	156	146	162	151	148
Total sortants de formation initiale	725	642	752	749	768	760	763
Proportion de sortants sans diplôme	28 %	21 %	14 %	14 %	13 %	12 %	12 %

Source : enquêtes sur l'emploi (INSEE)

Comme l'a relevé la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, on peut souligner que ces indicateurs sont de nature extrêmement différente et on peut s'interroger sur le lien, à l'échelle macro-économique, entre le taux de réussite au Bac, au BEP et au CAP et l'insertion professionnelle globale des élèves : le taux de réussite au Bac obtenu en 2003, le plus élevé depuis 1968, est-il une bonne nouvelle pour l'insertion professionnelle ultérieure de la génération concernée ?

La Cour des Comptes concluait ainsi dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif : « *outre les incertitudes sur le caractère objectif de la notation des élèves et de la correction des examens mises en lumière par les travaux de docimologie, les indicateurs relatifs à l'orientation des élèves ou l'évolution du nombre de diplômes délivrés ne renseignent pas, par eux-mêmes, sur l'efficacité de l'école. Ainsi, le fait d'atteindre un taux de 80 % des élèves accédant au niveau du baccalauréat ne peut constituer en lui-même la preuve d'une amélioration puisqu'il peut résulter de choix délibérés. De même, les comparaisons dans le temps, tendant à cerner l'évolution de l'efficacité de l'enseignement à travers les diplômes qu'il dispense, sont délicates à opérer car la seule observation du nombre et du niveau de ces diplômes ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné* » ;

Répartition des sortants de formation initiale par niveau de formation

(en milliers)

Niveau de formation :	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Non qualifiés (VI + Vbis)	82	57	57	58	60	56	60
Niveau CAP BEP (V)	216	179	188	187	206	207	213
Classes de terminales (IV secondaire)	87	112	128	129	118	137	122
Non diplômés du supérieur (IV supérieur)	73	104	97	91	97	86	84
Ensemble du "niveau IV"	160	216	225	220	215	223	206
Diplômés de l'enseignement supérieur court (III)	97	122	126	138	125	123	136
Diplômés de l'enseignement supérieur long (I-II)	87	154	156	146	162	151	148
Total sortants de formation initiale	642	728	752	749	768	760	763

Proportion de sortants sans qualification	13 %	8%	8%	8 %	8%	7%	8 %
---	------	----	----	-----	----	----	-----

Source : enquêtes sur l'emploi (INSEE) et ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

- « 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 ;

L'influence des facteurs socio-économiques sur la réussite scolaire

« La grande majorité des jeunes quittent aujourd'hui l'enseignement secondaire à la fois qualifiés et diplômés. Au terme de sept années et demi passées en moyenne dans l'enseignement secondaire, 69 % des élèves entrés en 6^e en 1989 ont atteint le niveau du baccalauréat et 91 % ont terminé leur scolarité «qualifiés» (c'est à dire en ayant atteint le niveau V de formation). Mais alors que dans la manière dont elle appréhende les phénomènes éducatifs, la société française est traditionnellement très attentive à l'égalité des chances, ce résultat global recouvre des situations qui restent paradoxalement encore différenciées selon le milieu social d'origine. Ainsi plus de 80 % des enfants de cadres et d'enseignants quittent l'enseignement secondaire avec un baccalauréat général et technologique alors que ce diplôme n'est détenu que par moins d'un enfant d'indépendants ou d'employés sur deux et moins d'un enfant d'ouvriers non qualifiés sur trois.

Mesurer les disparités sociales à partir du niveau de formation atteint à la fin des études secondaires débouche sur un constat comparable. Bien qu'ils aient bénéficié de la diversification des accès au niveau du baccalauréat rendue possible par la création en 1985 du baccalauréat professionnel, les enfants d'ouvriers accèdent toujours moins souvent à ce niveau de formation : 60 % des enfants d'ouvriers qualifiés et 51 % de ceux d'ouvriers non qualifiés l'atteignent contre plus de 90 % des enfants d'enseignants et de cadres. A l'opposé, les enfants originaires de milieu populaire sont ceux qui sont les plus touchés par le phénomène de sortie du système éducatif sans qualification, que l'on sait très pénalisant en matière d'insertion sur le marché du travail. 60 000 jeunes interrompent chaque année leur scolarité dans ces conditions. Mais un tel destin scolaire ne touche que 2 % des enfants d'enseignants et de cadres alors qu'il atteint 16 % de ceux d'ouvriers non qualifiés et s'élève à 30 % des enfants d'inactifs – catégorie sociale qui, dans la société française d'aujourd'hui, recouvre en grande partie des personnes sans emploi vivant des minima sociaux.

Le maintien de telles disparités sociales attire l'attention sur le fait que le lien entre progrès de scolarisation et démocratisation n'a rien de mécanique et d'univoque. Une étude récente¹³⁴ rappelle que la démocratisation de l'enseignement peut prendre trois formes. On peut observer à la fois une augmentation des taux d'accès aux niveaux supérieurs du système éducatif et une réduction des écarts de réussite entre milieux sociaux ; on se trouve alors en face d'une démocratisation égalisatrice. A l'opposé, les progrès de scolarisation peuvent s'accompagner de l'accroissement des inégalités dans certains segments du système éducatif qui restent très distinctifs et fermés au plus grand nombre. Il s'agit alors d'une démocratisation ségrégative. Enfin, un troisième cas de figure est celui où l'accroissement des taux d'accès s'accompagne de la reproduction à l'identique des différences de réussite entre milieux sociaux. La démocratisation est alors dite uniforme.

Les progrès de scolarisation survenus dans l'enseignement secondaire français depuis la moitié des années quatre-vingt sont souvent analysés comme débouchant sur une

¹³⁴ CF. P. MERLE – « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire : une typologie et sa mise à épreuve », *Population* n°55 (1), pages 15 –50, 2000.

démocratisation de forme ségrégative ou uniforme plutôt qu'égalisatrice. C'est la première hypothèse que valide notamment l'étude qui vient d'être évoquée. La comparaison à dix ans de distance de deux cohortes de collégiens, entrés respectivement en 6^e en 1980 et 1989, débouche sur un constat plus nuancé. Quel que soit le critère retenu pour apprécier la réussite scolaire, les disparités sociales sont moins marquées parmi les élèves ayant accompli leur scolarité au cours des années quatre-vingt dix.

La réduction est particulièrement nette sur l'accès au niveau du baccalauréat où le différentiel de réussite entre enfants d'enseignants et enfants d'ouvriers non qualifiés passe de 63 à 40 points (Tableau 1). L'augmentation du taux d'accès s'est donc accompagnée d'une réduction significative des disparités sociales de réussite. Cette évolution est évidemment d'autant plus prononcée que l'accès au niveau IV a été diversifié avec la création à cette date du baccalauréat professionnel.

Le phénomène de resserrement des scolarités des élèves originaires de milieux sociaux différents apparaît plus ténu pour l'obtention d'un baccalauréat général ou technologique ou d'un baccalauréat scientifique. Dans le premier cas, la diminution des inégalités sociales de réussite demeure incontestable : quel que soit l'indicateur retenu, les enfants d'ouvriers non qualifiés voient leurs chances d'obtenir le baccalauréat général ou technologique se rapprocher de celles des enfants d'enseignants. Mais cette évolution est de faible ampleur et s'accompagne du maintien d'un différentiel de réussite élevé qui, entre le panel 1980 et le panel 1989, passe de 60 à 54 points.

Le cas du baccalauréat scientifique est plus difficile à interpréter car on se trouve dans une situation où les différentes formes de mesure des disparités sociales ne convergent pas. Quand on compare les proportions d'enfants d'enseignants et d'enfants d'ouvriers non qualifiés qui obtiennent ce diplôme dans les panels 1980 et 1989, les rapports multiplicatifs et logistiques baissent, de manière non négligeable, tandis que le rapport additif reste quasi stationnaire : dans les deux panels, un peu plus de 36 points séparent les deux catégories d'élèves (Tableau 1). Face à ces résultats contradictoires, deux conclusions sont possibles. On peut suivre le conseil méthodologique donné par Euriat et Thélot¹³⁵ et donner la priorité au rapport logistique. Dans une telle hypothèse, l'augmentation de la proportion d'élèves de 6^e qui obtiennent le baccalauréat scientifique -passée en 9 ans de 11 % à 16 %- se serait accompagnée d'une démocratisation réelle de l'accès à ce diplôme. Une autre conclusion serait de prendre acte de ces résultats contradictoires et de noter que si l'évolution est insuffisante pour déboucher sur la convergence des différentes mesures des disparités sociales, c'est sans doute parce que l'on se trouve plus en face d'une démocratisation uniforme que véritablement égalisatrice. En tout état de cause, on sera attentif au fait que les disparités sociales d'accès au baccalauréat scientifique demeurent très importantes puisque respectivement 43 % des enfants d'enseignants et seulement 6 % des enfants d'ouvriers non qualifiés et 4 % de ceux d'inactifs terminent leurs études secondaires en ayant acquis ce diplôme.

Les différences de stratégies scolaires amplifient les inégalités de réussite

Ces disparités sociales de destins scolaires ne sont pas seulement le produit des inégalités de réussite qui marquent encore profondément le déroulement des scolarités élémentaires et secondaires. Elles sont aussi le fruit d'attentes et de stratégies scolaires qui restent socialement différenciées. Les familles appartenant aux milieux sociaux les plus favorisés et celles qui sont les plus diplômées expriment toujours des demandes de formation plus ambitieuses, qui ne reflètent pas seulement la meilleure réussite scolaire de leurs enfants mais traduisent aussi une aisance plus grande à intégrer l'école dans leur stratégie de reproduction sociale. Le lien entre niveau élevé de formation initiale et insertion professionnelle positive illustre bien cette situation. S'il est perçu par une majorité de parents, ce point de vue est plus souvent partagé par les familles de cadres que celles d'ouvriers non qualifiés : 81 % des premières et seulement 48 % des secondes jugent qu'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat constitue la meilleure garantie de trouver un emploi¹³⁶.

Ce décalage influence d'autant plus les destins scolaires que le système éducatif français a pour particularité d'accorder une grande attention aux demandes des familles pour orienter les élèves. Cela apparaît clairement à l'issue de la classe de 3^e qui constitue aujourd'hui une étape cruciale dans le cursus scolaire, puisqu'elle est devenue le premier palier d'orientation après la 6^e. Plusieurs voies s'offrent alors aux collégiens : accès au second cycle général et technologique, préparation d'un diplôme professionnel dans un cadre scolaire ou en apprentissage, redoublement au cas où les résultats semblent insuffisants pour obtenir l'une de ces deux orientations. Depuis le milieu des années soixante-dix, le choix entre ces différentes voies fait l'objet d'une procédure qui institue un dialogue entre la famille et le conseil de classe. Ce sont d'abord les familles qui expriment des vœux d'orientation. Après avoir eu connaissance de ces derniers, le conseil de classe formule à son tour des propositions d'orientation. S'il y a accord entre le choix de la famille et la proposition du conseil de classe, cette dernière devient la décision d'orientation. En cas de désaccord, les familles peuvent demander un entretien avec le chef d'établissement et, faute d'accord à la suite de cette entrevue, faire appel auprès d'une commission qui statue en dernier recours.

L'effet pervers inhérent à ce dispositif a été souvent mis en évidence : le conseil de classe tranche plus sur l'adéquation entre le choix de la famille et les capacités de l'élève qu'il

¹³⁵ Cf. Euriat et C. Thélot, « Le recrutement social de l'élite scolaire depuis quarante ans », *Education et Formations* n°41, pages 3- 20, 1995.

¹³⁶ Cf. C. Chausseron « Les attentes scolaires des parents d'élèves au début des études secondaires », *Note d'information* n°01-32.

ne recherche l'orientation la plus adaptée aux performances scolaires du jeune. Un élève dont la famille exprimerait une orientation peu ambitieuse, qui se situerait en deçà de ses capacités, risque de voir cette forme « d'auto-sélection » scolaire entérinée par le conseil de classe.

Or ce processus « d'auto-sélection » est encore fréquent parmi les familles originaires de milieu populaire. Lorsqu'ils sont arrivés en 3^e générale sans redoublement, 96 % des enfants de cadres entrés en 6^e en 1995 et seulement 67 % de ceux d'ouvriers ont demandé à être orientés en 2nde générale ou technologique. Mais cette différence dans l'expression de la demande d'orientation ne s'explique qu'en partie par la meilleure réussite scolaire des premiers par rapport aux seconds. En effet, à notes au contrôle continu du brevet comparables, ce décalage de vœux d'orientation réapparaît parmi les élèves faibles ou moyens. Lorsqu'ils ont obtenu une note au contrôle continu qui se situe entre 9 et 12, 94 % des premiers contre seulement 67 % des seconds demandent une orientation vers le second cycle général et technologique des lycées (Tableau 2). Un écart de comportement encore plus marqué s'observe parmi les collégiens qui présentent les notes au contrôle continu les plus faibles.

Par ailleurs, les carrières scolaires ont tendance à être d'autant plus différenciées socialement qu'à partir du collège, les élèves sont répartis selon des options et des enseignements facultatifs choisis librement par l'élève et sa famille et dont seuls les parents les plus proches du système éducatif perçoivent toute la portée stratégique. Ainsi, l'étude de l'allemand en première langue ou du latin en 3^e, ou plus récemment la scolarisation dans une classe européenne ou de musique ne reflètent pas seulement les intérêts culturels qui devraient a priori sous-tendre d'abord ces choix.

La sélectivité scolaire qui règle dans beaucoup de collèges l'accès à ces options ou à ces structures pédagogiques donne aussi l'assurance aux parents que leurs enfants seront scolarisés dans une classe de bon niveau qui permet une progression des acquis plus rapide et la présence de pairs scolairement motivés et de milieu social proche. C'est pourquoi elles sont prioritairement recherchées par les familles d'enseignants ou de cadres.

Ainsi, respectivement 26 % et 20 % des élèves originaires de ces deux catégories sociales étudiaient à la rentrée 1995 l'allemand en 1^{ère} langue contre seulement 8 % des enfants d'ouvriers. Ces stratégies se retrouvent dans le choix d'établissement. Le recours à l'enseignement privé ou à un établissement public « déssectorisé » est souvent un moyen d'obtenir pour l'enfant un contexte de scolarisation estimé plus favorable que l'établissement indiqué par la carte scolaire.

Seules les familles les plus au fait du fonctionnement du système éducatif peuvent mettre en œuvre une telle stratégie. Parmi les élèves entrés en 6^e en 1995, les professeurs étaient deux fois plus nombreux que la moyenne à scolariser leur enfant dans un collège public « déssectorisé » et respectivement 29 % et 43 % des enfants de cadres et de chefs d'entreprise fréquentaient un établissement secondaire privé contre seulement 12 % des enfants d'ouvriers non qualifiés ».

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

- « favoriser l'obtention de diplômes de l'enseignement professionnel par validation des acquis de l'expérience », l'indicateur associé étant le nombre de candidats à la validation ayant obtenu une dispense ;

- « 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 ;

- enfin, « favoriser la prise en charge sociale des élèves en situation économique et sociale difficile », les indicateurs associés étant les taux de boursiers. On peut se demander dans quelle mesure le choix de cet objectif

correspond effectivement aux priorités poursuivies depuis cinq ans. En effet, si ce taux est en hausse pour le collège, il baisse pour lycée depuis 1998 compte tenu notamment de la faible revalorisation des plafonds de ressources.

Quoi qu'il en soit, on peut s'interroger, au regard de l'obligation d'assiduité scolaire prévue par la loi du 28 mars 1882 ainsi que des priorités de la politique du gouvernement sur **l'absence d'indicateurs d'absentéisme** des élèves. Les enquêtes ponctuelles ou périodiques (comme celle de l'INSERM) sur la santé des élèves, suggèrent pourtant que ce phénomène, dont la nature évolue, puisqu'il concerne une proportion croissante de jeunes filles, participe directement de l'efficacité du système éducatif, mais aussi de sa qualité, dès lors que l'absentéisme constitue souvent « *l'expression des souffrances subies en milieu scolaire* » (orientation mal vécue, racket, perte de confiance dans les perspectives ouvertes par l'école, etc.)¹³⁷. On peut d'ailleurs se demander si cette absence d'indicateur d'absentéisme des élèves ne renvoie pas aux biais exposés précédemment conduisant le ministère à construire ses objectifs et ses indicateurs à partir de ses statistiques et non l'inverse.

b) Les objectifs de qualité du service

Les objectifs de qualité du service sont désormais les suivants :

- « améliorer la qualité du processus d'orientation », les indicateurs associés étant les taux d'appel formulés et satisfaits à la fin des classes de 6^{ème}, 3^{ème} et 2^{nde}, ainsi que le taux de satisfaction des premiers vœux d'orientation en seconde et le taux de réorientation en seconde.

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, votre rapporteur spécial s'était félicité l'an passé 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 (cf. l'encadré ci-après).

¹³⁷ Cf. le rapport Machard de janvier 2003 sur les manquements à l'obligation scolaire, page 15.

Les résultats incertains de l'orientation selon la Cour des Comptes

« Alors que l'orientation constitue une opération décisive pour le fonctionnement et les résultats du système scolaire, aucune analyse globale n'en a été faite depuis 1988. Certes de nombreuses études de la DPD, du centre d'études et de recherche sur les emplois et les qualifications (CEREQ) ou de l'institut national d'études du travail et l'orientation professionnelle (INETOP) traitent des parcours scolaires et de l'insertion professionnelle des jeunes, mais ces travaux diversifiés constituent davantage des observations de cohortes d'élèves que de véritables évaluations.

A l'échelle des académies, l'efficacité de l'orientation n'est évaluée que de façon ponctuelle et selon des méthodologies diverses qui empêchent d'en dégager une appréciation générale. A leur niveau, les chefs du service académique d'information et d'orientation (CSAIO), les inspecteurs d'académie, les IEN-IO ou encore les chefs d'établissement d'un même bassin ou district ressentent le besoin de définir de nombreux indicateurs statistiques : taux de redoublement, orientations par grandes voies, développement des sections des filières professionnelles, actions de réinsertion, etc. Mais ces indicateurs sont hétérogènes, si bien que les résultats en matière d'orientation demeurent difficiles à interpréter et rendent aléatoire toute comparaison entre académies.

L'étape majeure de l'orientation, qui se situe aujourd'hui à la fin de la classe de troisième, illustre les défauts de cette procédure dont l'efficacité apparaît limitée et les effets insuffisamment évalués.

Si celle-ci rencontre globalement l'adhésion des familles, les taux d'appel des décisions d'affectation à l'issue du collège varient tout d'abord sensiblement selon les régions. Ces différences reflètent les caractéristiques régionales des académies et notamment la composition socioprofessionnelle de leur population. Alors qu'en 2001, le taux d'appel atteint 5,4 % à Paris et 3,5 % à Versailles, il n'est que de 0,7 % à Amiens, 0,8 % à Lille et 0,9 % à Reims. Dans ces académies, qui présentent une population active peu qualifiée ou confrontée à des difficultés sociales, les familles se montrent comparativement plus soumises aux décisions de l'institution scolaire.

L'ambiguïté des politiques académiques en matière d'orientation tient également au fait que les décisions d'affectation apparaissent parfois moins liées aux intérêts des élèves que conditionnées par les formations disponibles dans l'académie, et notamment par la volonté de mieux utiliser les structures existantes dans l'enseignement professionnel et dans les formations technologiques des lycées. Le taux d'orientation vers les filières professionnelles varie ainsi, selon les académies, de 18 % à 38 % des effectifs. Les taux les plus élevés concernent les académies qui présentent une forte proportion de lycées professionnels (Lille, Amiens, Besançon, Caen et Reims) et ce constat laisse supposer que la structure de l'offre de formation conditionne, au moins pour partie, l'orientation des élèves.

Si le souci d'une utilisation optimale et d'un meilleur remplissage des différentes structures et filières d'enseignement n'est pas en soi critiquable, il ne saurait toutefois remplacer l'indispensable réflexion sur l'adéquation de l'offre, non seulement à la demande des jeunes et des familles, mais également aux besoins des employeurs et à l'évolution technologique. L'absence d'une véritable politique d'orientation conduit ainsi nombre d'académies à ouvrir des formations nouvelles sans pour autant en fermer d'autres devenues obsolètes par rapport aux besoins de l'économie. Il en résulte une offre de formation qui est à la fois, surdimensionnée par rapport à la demande des élèves dans les secteurs porteurs et inadaptée dans ceux qui ne le sont pas.

Au-delà de la fin du collège, la classe de seconde constitue une phase ultérieure d'ajustement des choix opérés en classe de troisième. Elle doit en particulier offrir la possibilité d'une réorientation, notamment en fonction des options choisies par l'élève durant cette année. Dans cette perspective, le code de l'éducation prévoit la mise en œuvre de « passerelles » qui

permettent, par des structures pédagogiques appropriées, le passage d'un type de lycée vers un autre. On ne peut, dans la pratique, que nourrir des doutes sur l'efficacité de ces mesures : les classes de première d'adaptation sont le principal dispositif qui permet ces passages mais leurs effectifs demeurent stagnants et peu d'élèves des filières professionnelles rejoignent aujourd'hui les classes des lycées généraux et technologiques.

Les interrogations qui demeurent quant à l'efficacité de l'orientation doivent être mises en regard des crédits consacrés à ces procédures. Les emplois concernés représentent ainsi, sur le chapitre 31-93, un effectif de 4 360 personnes, auxquels s'ajoutent une centaine d'EN-IO, ainsi que les 510 emplois du réseau de l'ONISEP. Ce dernier bénéficie, en outre, d'une subvention annuelle de 25,5 M€ à laquelle s'ajoutent les crédits alloués aux CIO par les académies ou les collectivités territoriales. Enfin les dotations inscrites au budget de l'éducation nationale, au titre de l'ISOE, s'élèvent, en 2001, à près de 650 M€.

Source : rapport public particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

- « 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}, les taux de redoublement en 6^{ème} et en 5^{ème}, le pourcentage d'élèves bénéficiant du dispositif d'aide individualisée (AIS) en seconde générale et technologique et les taux de réussite aux évaluations en début de seconde.

On peut se demander si cet objectif est toujours conforme aux orientations du gouvernement et s'il s'agit bien d'un objectif de qualité du service, et non pas d'efficacité socio-économique (comme c'était d'ailleurs le cas l'an passé).

On est par ailleurs frappé par la coexistence, au sein des indicateurs, d'un indicateur d'efficacité socio-économique (les résultats aux tests d'évaluation à l'entrée en seconde), qui pourrait d'ailleurs légitimement constituer un objectif ; d'un indicateur de qualité proprement dit -le taux d'élèves bénéficiant de l'AIS- mais qui n'est pas sans susciter des interrogations compte tenu des évaluations récentes de ce dispositif¹³⁸ ; enfin, d'indicateurs comme les taux de redoublement, qui dépendent pour une très large part des directives adressées aux enseignants et surtout aux chefs d'établissements, et dont la modulation sert parfois à « acheter la paix sociale » dans des établissements difficiles : non sans humour, l'IGAENR estimait ainsi¹³⁹ à propos des signaux adressés aux élèves (dont les notes) que « le principal signal attendu par les élèves est celui du passage dans la classe supérieure, et ce passage de classe est vécu la plupart du temps sur le mode paradoxal d'une amnistie pour les compétences non acquises » ;

- « 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, qui s'inscrivent en nette diminution depuis un an, le

¹³⁸ L'IGEN et l'IGAENR concluaient ainsi dans un rapport conjoint de février 2003 sur l'académie de Nantes à une « utilisation discutable » de ce dispositif, tout en observant que cela n'était pas propre à l'académie de Nantes, « beaucoup d'interrogations existant au plan national » quant à sa mise en œuvre.

¹³⁹ Dans son rapport général pour 2002, page 50.

nombre d'élèves en dispositifs-relais et le nombre d'élèves par maître d'internat/surveillant d'externat ou assistant d'éducation.

Tout en souscrivant évidemment à l'objectif, on peut, comme l'an passé, regretter que l'indicateur du nombre d'actes de violence agrège des actes de portée et de nature très différents et que les indications statistiques issues de la procédure Signa (qui reposent sur les déclarations des directeurs d'école et des chefs d'établissement) ne soient pas confrontées et complétées par les résultats d'enquêtes régulières de victimation ;

- « diversifier les pratiques pédagogiques ». Cet objectif est **flou**. L'an passé, ne lui était d'ailleurs associé indicateur (seul étant évoqué le développement des travaux personnels encadré au lycée). Quant à cette année, l'indicateur retenu (le nombre de classes à projet artistique et culturel –classes à PAC-) était associé l'an passé à un autre objectif, supprimé cette année, consistant à « développer l'éducation aux arts et à la culture ». Au total, on peut se demander si cet objectif 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 » ;

- enfin, « augmenter l'accueil des élèves handicapés du 1^{er} degré dans le second degré », les indicateurs associés étant le taux d'élèves intégré et le nombre d'unités pédagogiques d'intégration (UIP). Si ce n'est que le premier indicateur n'est pas renseigné, ce nouvel objectif correspond bien en revanche à l'esprit de la loi organique précitée.

c) Les objectifs d'efficacité de la gestion

Au nombre de zéro en 2002, de trois en 2003, **objectifs d'efficacité de la gestion** sont désormais au nombre de cinq (portant à quinze le nombre total des objectifs).

Ce résultat, qui se traduit par une répartition plus harmonieuse des objectifs entre les trois catégories établies par la direction du budget (5/5/5 au lieu de 7/4/3), résulte en fait d'un **redéploiement peu heureux**. Ont en effet été promus indicateurs d'efficacité de la gestion les deux indicateurs de qualité suivants :

- « développer l'accueil en internat », l'indicateur associé étant la proportion d'internes (mais quel est le lien avec la gestion ?) ;

- « accompagner les évolutions par des dispositifs de formations adaptées » (l'an passé « améliorer la formation continue des enseignants »), cet objectif flou appelant les mêmes remarques que l'objectif similaire de l'agrégat enseignement primaire.

A ces deux **objectifs contestables** s'ajoutent deux des trois objectifs retenus l'an passé :

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

par assistante sociale. Cet objectif était (en 2002) un indicateur de qualité du service de l'agrégat 31 « *Administration générale et fonction support de l'enseignement* », et, comme pour les précédents, on peut s'interroger sur la pertinence de ce transfert. Cependant, il convient de remarquer le progrès méthodologique des indicateurs associés, qui ne rapportent plus 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'était guère satisfaisant pour un objectif assigné au seul enseignement secondaire ;

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

Enfin, l'objectif retenu l'an passé consistant à « *diminuer la taille des structures pédagogiques* », dont votre rapporteur spécial avait souligné qu'il n'était conforme ni aux préconisations du Hcéé, ni d'ailleurs à la politique du gouvernement, a été reformulé en « réduire les structures pédagogiques ayant les effectifs les plus nombreux ». Cela constitue un progrès.

On peut toutefois se demander s'il n'était pas possible de trouver des objectifs plus énergiques et des indicateurs plus pertinents relatifs à l'évolution des inégalités de moyens.

F. L'AGRÉGAT 13 « ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT »

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 **6,76 milliard d'euros** dans le projet de budget pour 2003, en **progression** de 2,3 %.

2. Les objectifs assignés à l'agrégat

Le « bleu budgétaire » pour 2004 expose que « *les objectifs et les programmes 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 ».

Cette situation est évidemment insatisfaisante et devra en tout état de cause être corrigée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

G. L'AGRÉGAT 14 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

1. La composition et les missions de l'agrégat

Cet agrégat (constitué aux trois-quarts de dépenses d'intervention) regroupe l'ensemble des crédits gérés par la direction de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire, 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, ce que l'on ne peut que déplorer, sont assignés à l'agrégat « *Jeunesse et vie associative* ». Ce sont les exactement les mêmes¹⁴⁰ 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 ».

¹⁴⁰ L'objectif consistant à « 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 » a toutefois été supprimé, conformément à la politique du gouvernement relative aux emplois jeunes.

DEUXIÈME PARTIE :

LES RÉFORMES DE STRUCTURE

I. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

A. LE BILAN DES LOIS DE DÉCENTRALISATION DE 1982 ET 1983

1. Le partage de compétences issu des lois de décentralisation de 1982 et 1983

Les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 ont sensiblement accru le rôle des régions et des départements, en disposant que :

- **l'Etat** conserve la responsabilité du service public de l'enseignement, c'est-à-dire du contenu et de l'organisation de l'action éducatrice ainsi que la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;

- mais que les **collectivités locales** ont la responsabilité du fonctionnement matériel (hors dépenses de personnels et dépenses pédagogiques) et de l'investissement : la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et le fonctionnement sont à la charge des **communes** pour les écoles, des **départements** pour les collèges et des **régions** pour les lycées.

Les **communes** ont en outre à leur charge le fonctionnement courant des écoles. Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles publiques après avis du représentant de l'Etat. Le maire fixe les horaires d'entrée et de sortie des classes des établissements de la commune, après avis du conseil d'administration ou d'école.

Chaque département et chaque région élabore un programme prévisionnel d'investissement fixant la localisation, la capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves, mais c'est au préfet que revient la décision, sur proposition du président du conseil général ou régional et après avis de l'autorité académique, de création d'un collège ou lycée. Enfin, c'est l'inspecteur d'académie ou le recteur qui arrête la structure pédagogique de l'établissement. Enfin, il revient au ministre chargé de l'éducation nationale de pourvoir les emplois nécessaires.

2. Les évaluations des transferts de compétence en matière scolaire

Toutes les évaluations conduites sur les effets des transferts de compétences en matière scolaire soulignent l'effort financier considérable consenti par les départements et les régions qui, quelles soient riches ou pauvres, ont dépensé beaucoup plus pour l'école que les maigres crédits que l'Etat leur avait transférés.

Ce fut notamment la conclusion dès 1991 du rapport publié par la mission sénatoriale présidée par notre éminent collègue Daniel Hoeffel, qui avait été chargée d'étudier le déroulement de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, puis en 1995 du rapport public de la **Cour des Comptes**, qui estimait que les collectivités territoriales avaient pris la mesure des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences et que les dépenses scolaires avaient bénéficié d'une priorité marquée, notamment en matière d'investissements, tout en observant que le principe général découlant des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales aurait supposé la mise à disposition, puis le transfert sous l'exercice du droit d'option, des agents de l'Etat concourant à titre principal à la mise en œuvre de ces domaines de compétences, alors que ce principe n'avait pas été appliqué lors de la première phase de décentralisation en 1982.

Dans son rapport pour 2001, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) soulignait encore que les investissements des régions en faveur des lycées avaient quintuplé entre 1987 et 2001 pour représenter à cette dernière date près de vingt fois plus (en francs courants) que ce que l'Etat dépensait en 1985.

En octobre **2000**, le **rapport Mauroy** concluait ainsi que « *le visage de la France scolaire a sur ce point radicalement changé grâce à l'action des collectivités territoriales. Les représentants des collectivités territoriales comme les chefs d'établissements insistent sur les effets très positifs de la décentralisation* », avant de souligner l'incohérence résultant de ce que collectivités gèrent et entretiennent les bâtiments scolaires alors que les personnels TOS compétents ne sont pas placés sous leur autorité.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA JEUNESSE ET À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DU PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

A l'issue du débat public organisé dans le cadre des Assises des libertés locales, de l'annonce par le Premier ministre le 28 février 2003 des orientations retenues, de la concertation conduite au printemps et à l'été 2003, **le gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales, de conforter les responsabilités exercées par les**

collectivités locales en matière d'enseignement scolaire, notamment en constituant de véritables blocs de compétences.

1. De nouveaux transferts de compétence

Les transferts de compétences initialement proposés par le gouvernement sont les suivants :

- le copilotage par l'Etat et le **conseil régional** de la **carte des formations conduisant à une qualification professionnelle** jusqu'à Bac +3, les ouvertures et les fermetures de sections de formation professionnelle étant désormais décidées en commun, en cohérence avec les plans régionaux de formation. En l'absence d'accord entre les parties, les représentants de l'Etat pourraient toutefois prendre les décisions « *permettant d'assurer la continuité du service public* » ;

- le transfert aux **départements** de la détermination des **secteurs géographiques de recrutement des collèges**, ce qui se justifie dès lors que ceux-ci sont compétents pour construire les collèges et organiser les transports scolaires. Les décisions du conseil général devraient toutefois tenir compte de critères d'équilibre démographique, économique et social et l'affectation individuelle des élèves continuerait de relever des autorités académiques ;

- le transfert aux **communes** de la **sectorisation des écoles**. Jusqu'à présent, c'était le maire agissant au nom de l'Etat qui fixait le ressort des écoles primaires ; cette compétence serait désormais exercée par le conseil municipal ;

- le transfert aux **communes** et à leurs groupements du développement et de la rénovation du **logement étudiant**. Le centre national et les centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS) continueraient à gérer leur parc actuel de résidences, mais celles-ci seraient désormais la propriété des communes. Cependant, les CROUS resteraient seuls compétents pour prendre les décisions d'admission et de réadmission des étudiants bénéficiaires des oeuvres sociales ;

- le transfert aux régions et aux départements des **missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, ainsi que de l'entretien général et technique, dans les lycées et collèges**, ce qui entraînerait le transfert aux collectivités des personnels techniques, ouvriers et de service des lycées et collèges et, pour l'enseignement privé sous contrat d'association, par le transfert aux départements et aux régions d'une **partie du forfait d'externat** jusqu'à présent versé par l'Etat.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales précise à cet égard que les personnels TOS, qui seraient accueillis au sein de la fonction publique territoriale dans des cadres d'emploi spécifiques, continueraient d'exercer leurs missions dans les collèges et les lycées, qu'ils resteraient membres de la

communauté éducative et continueraient à concourir directement aux missions du service public de l'éducation nationale.

Par ailleurs, contrairement à ce qui avait pu être envisagé au départ, **le projet de loi déposé par le gouvernement proposait que la médecine scolaire continue à relever de l'Etat**. De même, l'Etat conserverait la charge du service social qui assure, notamment au sein des établissements scolaires, les actions de prévention, d'accompagnement individuel et collectif de l'ensemble des élèves. Enfin, les **conseillers d'orientation-psychologues et les directeurs de centre d'information et d'orientation resteraient au sein de la fonction publique de l'Etat**.

2. L'amélioration de la coopération entre les collectivités publiques dans le domaine éducatif

Par ailleurs, le projet de loi relatif aux responsabilités locales propose des mesures de nature à favoriser la coopération entre l'Education nationale et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités elles-mêmes :

- la création d'un **conseil territorial de l'éducation nationale**, qui réunirait le ministre de l'éducation nationale et les représentants des régions, départements et communes, pour échanger sur l'exercice de leurs compétences respectives pour le fonctionnement du système éducatif ;

- la remise tous les deux ans par le gouvernement au Parlement d'un **rapport d'évaluation** sur les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers ;

- la coordination par les **régions des actions des divers organismes intervenant dans le domaine de l'accueil, de l'information et de l'orientation** des jeunes et des adultes, les missions des centres d'information et d'orientation (CIO) et des délégations régionales de l'ONISEP demeurant toutefois sous la responsabilité de l'Etat ;

- l'adaptation des règles de fonctionnement des écoles primaires au cas, de plus en plus fréquent, où existe un **groupement de communes doté de la compétence scolaire** (qui serait par ailleurs automatiquement étendue à l'enseignement privé) : le lieu de résidence des élèves serait désormais apprécié par référence à l'ensemble du territoire du groupement de communes, aussi bien pour l'enseignement public que pour l'enseignement privé sous contrat.

3. Diverses mesures relatives à des situations particulières

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales propose enfin de régler des situations particulières héritées de l'histoire, afin de les rapprocher du droit commun :

- les **7 lycées et 5 collèges qui restaient rattachés à l'Etat seraient transférés aux collectivités territoriales compétentes** : le lycée franco-allemand de Buc (Yvelines), le lycée d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les collèges et lycées à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Valbonne (Alpes-Maritimes), ainsi que le collège et lycée de Font-Romeu (Pyrénées-Orientales) ;

- à la demande de la collectivité gestionnaire, la transformation en EPLE de droit commun serait de droit pour ceux des lycées et collèges qui ne sont pas encore organisés en établissements publics locaux d'enseignement (EPL), au motif qu'ils étaient déjà gérés par une commune ou un département avant l'intervention de la loi de décentralisation. Cela concerne potentiellement **29 établissements municipaux**, dont 20 situés à Paris.

4. Les transferts de personnels induits

a) Les personnels concernés

Les personnels qui seraient transférés aux collectivités locales sont en premier lieu les ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA), les ouvriers professionnels (OP), les maîtres-ouvriers (MO), les techniciens de l'éducation nationale (TEN) soit au total 95.676 équivalent-temps plein (ETP).

En outre, le gouvernement s'est engagé à transférer les emplois nécessaires à la gestion administrative de ces personnels, dont il estime le nombre à 956 ETP.

- Les **TEN** (catégorie B) exercent une mission de conseil technique et d'assistance auprès des services et établissements relevant du ministère. **Au nombre de 222**, dont 98 % d'hommes et 2 % de femmes, ils participent à la formation des personnels de la filière ouvrière. Ils exercent leurs missions dans des services techniques communs, académiques, départementaux ou dans des établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministère. Ils peuvent également assurer l'encadrement d'un ou plusieurs groupes d'ouvriers. Leurs spécialités de recrutement sont l'informatique, la bureautique et l'audiovisuel, la restauration collective, l'équipement technique et l'énergie, l'agencement et le cadre de vie.

- Les **MO** (catégorie C- Nouvel espace indiciaire) sont chargés de la conduite des travaux confiés à un groupe d'OEA ou d'OP. **Représentant 5 % des effectifs transférés**, ils sont composés de 84 % d'hommes et 16 % de femmes. Ils peuvent diriger des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP). Ils exercent leurs fonctions principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance dans les EPLE. Ils participent à l'exécution des tâches des agents qu'ils encadrent. Leurs spécialités professionnelles sont l'agencement et les revêtements, la cuisine, les équipements bureautiques et audiovisuels, les espaces verts et installations sportives, les installations électriques, sanitaires et thermiques, la conduite et la mécanique automobiles, la lingerie, le magasinage des ateliers.

- Les **OP** sont chargés des travaux nécessaires au bon fonctionnement des services matériels et des équipements des établissements d'enseignement du ministère, principalement dans les domaines de la restauration scolaire (OP cuisine) et de la maintenance mobilière et immobilière. Les OP peuvent également exercer leurs fonctions dans un établissement scolaire, dans une équipe mobile d'ouvriers professionnels (EMOP) ou dans des services techniques regroupés. Ils exercent dans onze spécialités professionnelles : agencement intérieur, cuisine, équipements bureautiques et audiovisuels, espaces verts et installations sportives, installations électriques, installations sanitaires et thermiques, lingerie, magasinage des ateliers, revêtements et finitions, conduite et mécanique automobiles, accueil. **Représentant 23 % des effectifs transférés**, ils sont composés à 81 % d'hommes et à 19 % de femmes :

- Les **OEA représenteraient 68 % des effectifs transférés**. Ils sont composés à de 25 % d'hommes et à 75 % de femmes. Leur âge moyen est de 43 ans pour les hommes et 44 pour les femmes. Ils sont chargés de fonctions d'entretien : nettoyage et entretien courant, embellissement des locaux et des surfaces non bâties des EPLE, maintien en bon état de fonctionnement des installations, entretien régulier des matériels de nettoyage et participation éventuelle au service de restauration et de magasinage. Ils peuvent exercer exclusivement ou simultanément des fonctions d'accueil : réception, renseignement et orientation des personnels et des usagers des établissements d'enseignement, contrôle de l'accès aux locaux, transmission des messages oraux et des documents écrits, service téléphonique, réception et

acheminement de marchandises, affranchissement et expédition du courrier. Les OEA chargés de l'accueil dans les EPLE sont le plus souvent logés par nécessité absolue de service dans l'établissement et soumis à des horaires d'équivalence. Les OEA étant polyvalents, les personnels exerçant des fonctions d'accueil peuvent être amenés à exercer des fonctions d'entretien, soit de façon ponctuelle, par exemple pour effectuer un remplacement urgent en cours d'année au service général, soit de façon plus régulière mais qui doit demeurer accessoire par rapport à l'activité principale de l'agent.

b) Les modalités juridiques de transfert des personnels

De manière générale, les personnels précités seraient appelés à rejoindre la fonction publique territoriale, **mais continueraient de relever de l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement.**

Concrètement, des conventions de mise à disposition, au profit des collectivités territoriales, des services participant à l'exercice des compétences transférées, devraient organiser les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement.

Les décrets de partition consacrerait le transfert définitif des services et ouvriraient un droit d'option aux agents concernés, qui disposeraient d'un délai de douze mois pour opter soit pour une intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour un détachement sans limitation de durée.

Le **calendrier prévisionnel** de mise en oeuvre serait le suivant :

- 1^{er} janvier 2005 : entrée en vigueur de la loi ;
- 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} avril 2005 : préparation des conventions, transfert des compétences et mise à disposition des services et des personnels ;
- 1^{er} avril 2005 au 1^{er} avril 2006 : préparation des décrets de partition des services et consultation des CTP locaux ;
- mai-juin 2006 : publication des décrets et partition des services ;
- juillet 2006-juin 2007 : exercice du droit d'option ;
- juillet 2007 : fin des mises à disposition, détachement sans limitation de durée pour les agents qui n'ont pas exprimé leur choix.

c) Les modalités budgétaires de transfert des personnels

D'un point de vue budgétaire, le transfert des personnels s'accompagnerait de celui des crédits afférents, soit :

- les dépenses de rémunération des effectifs budgétaires, soit **93.186** emplois imputés sur les chapitres 31-90 articles 40 et 70 ; 36-60 ; et 36-80 article 40. Aux dépenses de rémunérations principales (dont la nouvelle bonification indiciaire), s'ajouteraient les crédits indemnitaires correspondants du chapitre 31-91 articles 40 et 70, les cotisations patronales maladie (chapitre 33-90), les prestations sociales (chapitre 33-91), et la part

des dépenses de formation (chapitre 37-20) et d'action sociale (chapitre 33-92) dont bénéficient les personnels concernés ;

- la part des crédits de suppléances et de chômage destinés au financement d'environ **2.490 équivalents temps plein (ETP)** permettant de recruter des contractuels assurant le remplacement des personnels absents ;

- la charge pour les services académiques des **956 ETP** de personnels administratifs affectés à la gestion des personnels précédents.

Le ministère a estimé ces crédits, pour l'année 2001, à 1,859 milliard d'euros, hors formation et action sociale, dont :

- 1.780,7 millions d'euros pour les emplois budgétaires transférés ;

- 39,2 millions d'euros de suppléances ;

- 24,9 millions d'euros pour le coût des 956 ETP de gestionnaires ;

- 13,8 millions d'euros de NBI ;

- 0,7 million d'euros de dépenses de fonctionnement sur le chapitre 34-98 destinés à appuyer le développement de la mutualisation en apportant une aide à la création des équipes mobiles d'ouvriers professionnels.

5. L'impact de la décentralisation sur les structures du ministère

La décentralisation s'est d'ores et déjà traduite par la création en 2003 d'une **structure de mission ad hoc** : la sous-direction de la décentralisation et de la modernisation, au sein de la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration.

Par ailleurs, la **stratégie ministérielle de réforme** établie par le ministère de la jeunesse de l'éducation nationale et de la recherche et dont le détail est présenté *infra* par votre rapporteur spécial précise :

« Si des modifications substantielles d'organigramme ne sont pas prévues dans l'immédiat au regard des modifications de missions liées à la décentralisation, la décentralisation aura nécessairement des conséquences importantes à terme :

- quant au rôle des services académiques dans la gestion des personnels concernés, même si les délais d'option et les possibilités de détachement de longue durée ouvrent une période transitoire importante ;*

- quant au renforcement des relations et de la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'émergence du Conseil territorial de l'éducation constituera de ce point de vue une avancée ;*

- [enfin], l'administration de mission mise en place au sein du ministère pour assurer le pilotage du dossier décentralisation sera par ailleurs appelée à disparaître une fois la décentralisation achevée ».*

C. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

A l'issue de sa séance du samedi 15 novembre 2003, le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi relatif aux responsabilités locales, modifié pour l'essentiel comme suit en matière d'enseignement scolaire et d'enseignement supérieur.

1. Les modifications relatives aux transferts de compétences

A l'initiative conjointement de sa commission des lois, de sa commission des affaires culturelles et de sa commission des affaires sociales, le gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat, celui-ci a, compte tenu de l'état préoccupant de certaines cités universitaires, **limité le transfert du logement social étudiant aux seules communes et établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande.**

A l'initiative de sa commission des affaires culturelles, et avec un avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté à l'article 67 du projet de loi des amendements de clarification précisant que les départements (pour les collèges) et les régions (pour les lycées) assuraient l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique des établissements, *« à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves »*, de manière à **réaffirmer que les assistants d'éducation ne seraient pas transférés aux collectivités territoriales.**

A l'initiative conjointement de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a adopté un autre amendement à l'article 67 du projet de loi, relatif à la décentralisation des personnels TOS, visant à **instaurer un lien direct entre le président du conseil général ou régional et le chef d'établissement** en précisant d'une part, que le président de la collectivité territoriale compétente *« fait connaître [au chef d'établissement] les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement »*, d'autre part, que *« le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens »*. Ces dispositions visent selon notre collègue Philippe Richert, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles¹⁴¹, à garantir aux départements et aux régions qu'ils disposeront d'une réelle maîtrise de la gestion matérielle des établissements et de l'organisation des services de leurs agents TOS affectés dans les collèges et les lycées.

A l'initiative conjointement de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a adopté, contre l'avis du gouvernement, un article additionnel après l'article 67 du projet de loi, **tendant à transférer aux départements la charge de la médecine scolaire,**

¹⁴¹ Cf. le rapport du Sénat n° 32, 2003-2004.

ce transfert s'accompagnant de celui des personnels qui y concourent, à savoir les médecins de l'éducation nationale et le cas échéant leur secrétariat, ainsi que les médecins conseillers-techniques placés auprès de chaque inspecteur d'académie.

A cet égard, il convient de préciser que ce transfert concernerait la seule médecine scolaire, et non pas, comme le préconisait le « rapport Mauroy », le bloc de compétences en matière d'action médico-sociale : **les infirmiers et assistants sociaux de l'éducation nationale ne seraient donc pas concernés**, notre collègue Philippe Richert, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, soulignant à cet égard¹⁴² que ces derniers, contrairement aux médecins scolaires, sont placés sous l'autorité des chefs d'établissement et exercent des missions parfois imbriquées à l'action éducative (éducation à la santé, suivi individualisé des projets des élèves).

2. Les modifications relatives à l'amélioration de la coopération entre les collectivités publiques dans le domaine éducatif

A l'initiative de notre collègue Eric Doligé, et avec un avis favorable du gouvernement, le Sénat a prévu que « *les collectivités territoriales peuvent participer au financement des transports scolaires vers les établissements dont elles ont la charge* », une convention avec le conseil général de l'autorité compétente pour l'organisation des **transports scolaires** prévoyant les conditions de participation de la région, des communes et de leurs groupements au financement de ces transports scolaires, notre collègue Eric Doligé précisant que cette disposition ne devait pas s'appliquer à l'Île-de-France.

A l'initiative de sa commission des affaires culturelles, et avec un avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un article additionnel après l'article 70 du projet de loi disposant que « **le département est consulté par l'autorité compétente de l'Etat, dans des conditions fixées par décret, avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transport scolaire** », les décisions visées étant notamment les regroupements pédagogiques.

Enfin, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Etienne, et avec un avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un autre article additionnel après l'article 70 du projet de loi disposant que « *les collectivités territoriales et l'Etat peuvent conclure des **conventions de coopération et de partenariat** en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités. A cet effet, il peut être constitué avec d'autres personnes morales de droit public ou privé un groupement d'intérêt public... ».*

¹⁴² Cf. *ibidem*.

3. Les modifications relatives à des situations particulières

A l'initiative de notre collègue Eric Doligé, le gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat, celui-ci a précisé que la transformation en EPLE de droit commun serait de droit pour ceux des lycées et collèges qui ne sont pas encore organisés en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) au motif qu'ils étaient déjà gérés par une commune ou un département avant l'intervention de la loi de décentralisation, non seulement en cas de demande de la collectivité gestionnaire, mais aussi lorsque le département (pour les collèges) ou la région (pour les lycées) effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction, d'extension ou de grosses réparations.

II. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a transmis en octobre 2003 au premier ministre « **une stratégie ministérielle de réforme** » (SMR) à l'horizon de trois ans¹⁴³, dont les principales mesures relatives à la jeunesse et à l'enseignement scolaire sont présentées ci-après en contrepoint des observations afférentes de la Cour des Comptes et des inspections générales du ministère.

A. LES PRINCIPAUX PROJETS DU MINISTÈRE

1. La poursuite de la réorganisation de l'administration centrale

La SMR du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche présente de manière assez détaillée des projets de réforme de l'administration centrale dont votre rapporteur spécial se félicite car leur mise en œuvre répondrait à ses préconisations relatives à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

a) Les observations de la Cour des Comptes sur l'administration centrale

A titre liminaire, on peut rappeler que la Cour des Comptes a formulé dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif les observations reproduites dans l'encadré ci-après relatives à l'évolution des effectifs et des missions de l'administration centrale.

La réorganisation de l'administration centrale

« La première réponse apportée par le ministère de l'éducation nationale à la nécessité de se recentrer sur des missions de pilotage, a consisté à réformer ses structures centrales. Une réorganisation de l'organigramme ministériel est intervenue en décembre 1997, à la suite d'évolutions antérieures de moindre envergure. Le nombre de directions est alors passé de treize à onze. Alors qu'ils étaient gérés par des structures distinctes, les personnels enseignants, du premier degré jusqu'à l'enseignement supérieur, sont désormais suivis par une seule direction des personnels enseignants (DPE).

De même, le domaine pédagogique et la gestion des moyens d'enseignement, jusqu'alors répartis entre une direction des écoles et une direction des lycées et collèges, ont été fusionnés au sein de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

Les effectifs budgétaires des services administratifs centraux ont, par ailleurs, diminué de 12 % entre 1997 et 2001. Cette évolution s'est accompagnée d'un renforcement des services

¹⁴³ Le ministère précisant à cet égard : « c'est en effet, dans une organisation aussi complexe que l'éducation nationale, la durée minimale non seulement pour que les principales décisions envisagées puissent commencer à produire des résultats significatifs, mais aussi pour conduire les projets dans un esprit de concertation et de dialogue social ».

déconcentrés et des établissements dont les effectifs ont respectivement cru de 3 % et de 1,6 % entre les mêmes dates, du fait de redéploiements d'agents d'administration centrale mais également de créations d'emplois. La baisse des effectifs des services centraux prolonge, en réalité, une tendance antérieure. Entre 1985 et 2001, ces effectifs ont diminué de 31,1 %, dont 16,5 % entre 1985 et 1993. **Au total, souvent présenté comme un organisme administratif hypertrophié, le ministère de l'éducation nationale est sans doute l'un de ceux qui ont accompli le plus gros effort de resserrement de leurs effectifs.**

Ces évolutions quantitatives connaissent toutefois des limites. Un recentrage du ministère sur des missions de pilotage aurait dû entraîner une diminution corrélative des opérations de gestion. Pourtant, comme a pu le constater la Cour lors de son contrôle de la gestion des personnels administratifs du ministère, l'examen des tâches des agents des deux grandes directions centrales en charge des personnels (personnels enseignants - personnels administratifs, techniques et d'encadrement) montre qu'elles restent absorbées par des tâches de gestion au détriment de la réflexion et de l'expertise qui ne représentent que le quart de leur activité.

L'administration centrale connaît, en outre, des difficultés pour gérer ses personnels de conception, notamment d'encadrement supérieur. Si les agents de catégorie A représentent désormais 42,3 % des effectifs, les postes offerts par le ministère de l'éducation nationale à la sortie de l'école nationale d'administration (ENA) ne sont pas intégralement pourvus chaque année. Les administrateurs civils sont quasi-exclusivement issus du concours interne ou de nominations au tour extérieur, ce qui témoigne du manque d'attractivité du ministère pour les administrateurs plus jeunes issus du concours externe de l'ENA. Par ailleurs, les administrateurs civils affectés au ministère n'y restent guère. La moitié des administrateurs affectés pour la première fois en administration centrale entre 1991 et 1994 ont depuis quitté le ministère de l'éducation nationale. En 1998, l'administration centrale gérait 180 administrateurs civils. En 2001, il n'en reste que 160. Parmi ces derniers, peu ont bénéficié d'une expérience en dehors de la sphère éducative ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

b) Les projets de réforme des services centraux de l'éducation nationale

« Les services centraux représentent aujourd'hui environ 3.500 emplois, pour piloter un ensemble de 1.300.000 personnes, soit un ratio de 2,7 pour 1000. Les effectifs budgétaires de l'administration centrale ont décré de 400 emplois entre 1996 et 2003, et de 1.500 sur les vingt dernières années.

La dernière réorganisation, en avril 2003, a permis, à partir d'un nombre inchangé de directions, d'inscrire de nouvelles priorités dans l'organigramme : meilleure gestion de l'encadrement, renforcement des missions d'évaluation et de prospective, rapprochement de la gestion des emplois de celle des personnels, mise en oeuvre de la politique de décentralisation et de modernisation. Cette réorganisation faisait suite à d'autres évolutions de l'organigramme et en particulier à la simplification opérée en 1997, avec le passage de 16 à 11 directions, la disparition d'un service, de 4 sous-directions et de 26 bureaux.

Ces efforts ont progressivement permis à la structure de gagner en lisibilité et en efficacité, avec le renforcement des fonctions de programmation

et de contrôle, ainsi qu'avec la création de fonctions transversales communes à l'ensemble du ministère. Cette évolution sera poursuivie et approfondie.

Un plan triennal de rationalisation va être engagé. L'administration centrale a vocation non à gérer en direct mais à orienter et réguler le système éducatif dans ses différentes composantes : premier et second degrés publics, enseignement privé, jeunesse et vie associative, enseignement supérieur. Ce rôle se décline notamment en ayant une action d'incitation et de mise en cohérence à l'égard des services déconcentrés.

Le plan triennal est destiné à clarifier le rôle de chacune des directions et à en tirer les conséquences adéquates sur leur fonctionnement interne. Parmi les principales orientations :

- le redimensionnement et la recomposition de la fonction internationale avec l'évolution vers une structure transversale de mission très resserrée et des activités internationales prises en charge directement par les directions opérationnelles ;*

- la définition d'une structure cible pour la direction de l'enseignement scolaire et pour la direction de l'enseignement supérieur,*

- le repositionnement de la gestion des ressources humaines par rapport à l'affectation des moyens et des personnes ;*

- la réorganisation des fonctions de gestion financière et comptable du ministère.*

- une réflexion sur l'organisation de certaines fonctions logistiques.*

***Cette mise en ordre interviendra dans un contexte dominé par la mise en place des missions et programmes prévus par la LOLF.** Au cours du plan triennal, des décisions seront prises sur des évolutions de l'organigramme, afin d'inscrire progressivement dans les structures les choix opérés dans le cadre de l'application de la LOLF ».*

c) Les projets de réforme des services centraux de la jeunesse

« La démarche de réforme concernera également la structuration du secteur de la Jeunesse au niveau de l'administration centrale, secteur qui devrait connaître deux évolutions :

- une clarification des fonctions transversales à l'issue de la séparation d'avec le ministère des sports. Cette clarification doit porter sur l'ensemble des fonctions supports et doit également permettre de repositionner au sein du ministère de l'éducation nationale les formations à caractère professionnel du secteur de la jeunesse ainsi que le BAFA (brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur) et le BAFD (brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centre de vacances et de loisirs) ;*

- une structuration progressive autour de trois pôles : initiative - engagement des jeunes, loisirs – politiques éducatives locales, vie associative. Cette structuration entraînera des modifications sur le partage des rôles entre*

la direction de l'enseignement scolaire et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ».

d) Les projets de réforme des relations entre l'administration centrale et les établissements publics sous tutelle

« Les relations entre l'administration centrale et les établissements publics dont elle assure la tutelle¹⁴⁴ seront profondément réformées. Les établissements publics devront jouer un rôle complémentaire de celui de l'administration centrale et des services déconcentrés. Cette réorganisation des relations doit permettre d'amplifier les efforts de clarification de certaines fonctions, notamment dans le domaine international (Direction des relations internationales et de la coopération, CIEP, EduFrance), dans les technologies nouvelles (Direction de la technologie, CNDP et CRDP, CNED).

L'autonomisation sous forme d'établissement public de l'ESEN (Ecole supérieure de l'éducation nationale), actuellement service à compétence nationale en charge de la formation d'une partie de l'encadrement supérieur du ministère, pourrait également être menée à bien dans le cadre de cette clarification et du renforcement de la politique en faveur de l'encadrement du ministère ».

e) Le plan triennal de réduction des emplois

*« En accompagnement de l'ensemble de ce plan, le ministère proposera au ministère de l'économie et des finances de négocier un contrat triennal de progrès dont un élément pourrait être **la suppression de 100 emplois par an** sur l'administration centrale à compter de 2004, contrepartie d'une amélioration des moyens des services et des conditions de travail ».*

2. La mise en cohérence des services déconcentrés et la poursuite de la déconcentration de la gestion

a) Les observations de la Cour des Comptes sur l'architecture des services déconcentrés

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes a formulé sur l'architecture des services déconcentrés des observations dont un extrait est reproduit dans l'encadré ci-après.

¹⁴⁴ Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), Centre national de documentation pédagogique (CNDP), Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), Centre national d'enseignement à distance (CNED), Institut national de recherche pédagogique (INRP), Centre international d'études pédagogiques (CIEP), Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

L'architecture des services déconcentrés de l'éducation nationale

*« ...Fruit d'une longue histoire, ce maillage territorial s'accompagne d'une répartition complexe des compétences entre services déconcentrés. **Les frontières entre les rectorats et les inspections académiques présentent, en effet, des lignes mouvantes, liées, d'une part, à des délégations de responsabilité à géométrie complexe, et d'autre part, à une réflexion non encore achevée sur le niveau optimal de gestion de l'enseignement scolaire.***

Historiquement les inspecteurs d'académie détiennent directement du ministre de l'éducation nationale la responsabilité de l'organisation de l'enseignement primaire. Le recteur peut également, depuis le décret du 16 janvier 1962, leur déléguer sa signature pour les décisions concernant l'organisation et le fonctionnement des établissements scolaires de leur ressort, l'éducation des élèves et la vie scolaire. Les compétences propres des inspecteurs d'académie ont par ailleurs été étendues :

- aux ouvertures et aux fermetures de classes et d'écoles dans le premier degré, ainsi qu'à l'implantation des emplois d'instituteurs et de professeurs des écoles, mis à leur disposition (décret du 11 juillet 1979) ;

- à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle financier des collèges de leur département, ainsi qu'à la répartition, entre ces mêmes collèges, des moyens en emplois de direction, d'éducation, de documentation, d'enseignement et de surveillance (arrêté du 30 juillet 1987).

En définitive, l'inspecteur académique, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, met en œuvre, sous l'autorité du recteur, la politique éducative des écoles, des collèges et, pour partie, celle des lycées. Pour autant, cette répartition des compétences est théorique et ne se vérifie pas dans de nombreuses inspections académiques. Les évolutions en cours sur la clarification des relations entre les échelons académiques et départementaux induisent, en effet, une recomposition des champs de compétence entre les services déconcentrés. A titre d'exemple, l'académie de Rennes connaît une concentration à l'échelon académique de la gestion du remplacement jusqu'alors assurée par les inspections académiques. Certains rectorats ont centralisé, à leur niveau, les opérations de suivi comptable et financier. En revanche, d'autres académies paraissent poursuivre une évolution opposée, régie par un principe de subsidiarité qui entend renforcer le champ d'intervention des inspections académiques. Dans l'académie de Versailles, les inspecteurs d'académie ont en charge la totalité de la gestion du second degré, y compris la préparation de la rentrée scolaire dans les lycées.

Les modifications apportées à la répartition des pouvoirs risquent de développer une forme de concurrence entre les échelons académiques et départementaux. A titre d'exemple, la récente décision du ministère d'allouer les moyens d'enseignement du premier degré, non plus aux inspecteurs d'académie, mais aux recteurs, revient à reconnaître à ces derniers une responsabilité dans l'organisation de l'enseignement primaire, alors qu'il s'agit d'un domaine de compétence historique des inspecteurs d'académie. De manière analogue, le développement récent d'une concertation entre les établissements d'un même bassin de formation pour l'agencement de la carte des formations du second degré pourrait, à terme, interférer avec les responsabilités qu'exercent les inspections académiques sur les collèges.

Toutes ces évolutions traduisent des réflexions incertaines et des orientations encore hésitantes pour définir un échelon optimal de pilotage et de gestion du système scolaire. Malgré l'intérêt de telles démarches, qui témoignent d'une volonté de modernisation de l'intervention territoriale du ministère de l'éducation nationale, la situation actuelle résulte de pratiques inabouties et qui n'ont pas pris en compte l'ampleur des transformations possibles et nécessaires ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

b) Les projets du ministère de « mise en cohérence » des services déconcentrés

« L'axe principal de la réforme est la mise en cohérence des échelons académique et départemental, qui permettra d'accroître la lisibilité et la performance des structures administratives et de renforcer les fonctions de proximité. Les procédures seront simplifiées, tant vis-à-vis des usagers externes que des partenaires internes. Les doublons seront éliminés et les effets d'échelle systématiquement recherchés.

Dans cette logique, et sur la base d'expérimentations initiales, plusieurs schémas de réorganisation pourront être testés, notamment celui du regroupement des services du rectorat avec ceux de l'inspection académique située dans la même ville, en fonction de la taille et des spécificités de chaque académie.

Le rôle politique du recteur, responsable en dernier ressort dans son académie, sera réaffirmé, tout comme la nécessité d'un pilotage collégial qui fasse des inspecteurs d'académie les véritables adjoints du recteur, en renforçant leur rôle de proximité sur l'ensemble des dossiers relevant de leur ressort départemental.

Les établissements publics (CRDP pour la documentation pédagogique) ou services d'établissements publics implantés dans les académies (DRONISEP en matière d'information) se verront confier la mise en œuvre de politiques rectorales. Ils interviendront sous la tutelle du recteur, en cohérence avec l'action des services académiques...

Dans le domaine de la jeunesse, et dans un souci de cohérence et de rationalisation, les directions régionales de la jeunesse et des sports seront chargés d'établir la carte de répartition des emplois de conseillers d'éducation populaire et de la jeunesse selon leur spécialité ainsi que

d'organiser la mutualisation des ressources entre les départements de leur région ».

c) Les observations de la Cour des Comptes relatives aux limites de la déconcentration

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes a formulé sur la déconcentration des observations dont des extraits sont reproduits dans l'encadré ci-après.

La déconcentration des tâches administratives

« La déconcentration des tâches administratives vers les services académiques a été engagée au début des années soixante sur la base du décret du 16 janvier 1962 qui confie aux recteurs des compétences étendues en matière d'implantation des établissements, d'organisation pédagogique ou encore d'examens et concours. Ce mouvement de déconcentration s'est poursuivi au cours des décennies suivantes et a concerné successivement l'implantation des emplois d'instituteurs (1979), l'organisation de la carte scolaire du second degré (1980), la gestion des collèges au niveau des inspecteurs d'académie (1987) et le traitement du contentieux de première instance (1987). C'est toutefois dans le domaine de la gestion des personnels que la politique de déconcentration du ministère s'est développée de la façon la plus visible. Ce processus a été initié par le décret-cadre du 21 août 1985 relatif aux opérations de gestion du personnel de l'éducation nationale. Depuis quinze ans de larges compétences ont ainsi été déléguées au niveau des rectorats, dont en octobre 1998 les procédures de mutation et d'affectation des enseignants du second degré dans le cadre du « mouvement déconcentré ».

Les responsabilités progressivement accordées aux services académiques auraient dû s'accompagner d'une réflexion sur les moyens à leur allouer pour les assumer. Cette dernière n'a pas toujours été conduite et la déconcentration apparaît souvent plus comme un transfert de complexité à gérer que de compétences à exercer... ».

La déconcentration de la gestion financière

« ...A ce jour, les services académiques ont la responsabilité de la gestion d'une masse tout à fait significative de crédits mais cette responsabilité financière s'avère assez factice...

...Le véritable champ de la déconcentration, à l'intérieur duquel les académies peuvent exercer leur responsabilité de gestion, se réduit ainsi à un peu moins de 3 Md€. Or, on constate que sur ce total plus des deux tiers des crédits correspondent à des dépenses à caractère obligatoire ou réglementaire, principalement au titre des rémunérations ou des frais de déplacement, ce qui réduit d'autant la marge de manœuvre des académies. Les moyens dont les académies conservent réellement la maîtrise se limitent donc, sur l'ensemble des chapitres budgétaires déconcentrés, à environ 0,75 Md€.

Ce montant doit être par ailleurs relativisé en raison de l'importance des crédits délégués aux établissements scolaires, qui représentent 80 % des moyens déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques. Une fois la répartition effectuée entre établissements, et malgré un « fléchage » qui tend à reproduire les directives reçues de l'administration, les services académiques perdent en effet la maîtrise de ces dotations et ne cherchent que rarement à en suivre l'utilisation.

Si le véritable champ de la déconcentration est très limité, il est également contraint par le comportement encore largement directif et normatif des services ministériels chargés de piloter les services académiques. Ce comportement est d'abord lié à la structure même de l'administration centrale et aux modes de relation que cette dernière entretient avec les échelons déconcentrés. Cinq directions et au moins vingt bureaux différents se partagent ainsi la gestion et la répartition des moyens délégués aux académies. Chacun de ces bureaux, qui s'estime « propriétaire » de son enveloppe budgétaire, entend en particulier, à l'intérieur de son champ de compétence, préserver sa capacité d'impulsion et d'orientation et mettre en œuvre ses propres priorités. Ce type de gestion se caractérise notamment, en termes de délégations de moyens, par l'existence d'enveloppes ou de dotations dites « fléchées », dont la destination est prédéterminée. Ce fléchage, qui sur certains chapitres peut représenter jusqu'à 30 % des dotations permet à l'échelon ministériel de pratiquer un mode de gestion encore très centralisé, en fixant les moyens que les académies doivent consacrer à telle ou telle mesure particulière et en les contraignant à inscrire leurs actions dans un cadre et un volume budgétaire déterminé.

En aval de la délégation des crédits, les bureaux ministériels exercent par ailleurs, sur les moyens qu'ils attribuent, un contrôle souvent tatillon sous forme d'enquête de gestion ou de comptes-rendus d'utilisation des crédits. Essentiellement tourné vers la régularité financière et le suivi budgétaire, ces contrôles ne portent cependant que rarement sur l'évaluation des résultats, l'utilisation optimale des moyens et l'efficacité de la gestion académique ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

d) Les projets du ministère d'approfondissement de la déconcentration

« Le recrutement et le mouvement des attachés d'administration scolaire et universitaire seront déconcentrés dans les trois ans vers les recteurs. La gestion des ingénieurs et techniciens de recherche et de formation sera décentralisée fonctionnellement vers les universités. D'autres corps à gestion nationale, comme ceux des personnels de direction, feront l'objet de déconcentrations partielles.

En parallèle, l'achèvement de la déconcentration et la clarification des rôles au sein des services académiques, et des services déconcentrés de la jeunesse, suppose que des efforts de modernisation, notamment sous l'angle des systèmes d'information, soient conduits. Le développement des applications de gestion en ce qui concerne l'enseignement privé, l'achèvement de l'informatisation de la paye dans le premier degré et du traitement des dossiers sont la contrepartie indispensable de cet effort de rationalisation...

Quant aux unités d'enseignement, la stratégie ministérielle vise à les rendre plus autonomes. Les écoles en milieu rural seront mises en réseaux, eux-mêmes animés par des coordonnateurs, ce qui leur donnera la masse critique qui aujourd'hui leur manque souvent pour mener des projets et des actions propres. Les collèges et les lycées (EPLE) pourront, dans la logique d'autonomie accrue, se voir confier des moyens plus globalisés

qu'aujourd'hui et disposer de structures de direction renouvelées, permettant une plus forte implication des professeurs et une plus grande ouverture sur l'extérieur ».

3. Le développement de la contractualisation

a) Les observations de la Cour des Comptes sur la contractualisation avec les académies et avec les établissements

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes a formulé sur la contractualisation des observations dont des extraits sont reproduits dans l'encadré ci-après.

La contractualisation avec les académies

« Tirant les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion du système scolaire, le ministère de l'éducation nationale s'est engagé, depuis 1998, dans une démarche de contractualisation avec ses services déconcentrés. Il s'agit de reconnaître les académies comme des échelons stratégiques à même de mettre en œuvre les politiques ministérielles et de les adapter aux spécificités locales, mais aussi d'aider ces dernières à définir des objectifs pluriannuels tant en termes d'accueil et de réussite scolaire que de niveaux de qualification atteints par les élèves. Dans une première étape, les académies ont été invitées à élaborer des « projets académiques » précisant leurs orientations stratégiques de développement à partir d'un diagnostic de leurs forces et de leurs faiblesses. Cette phase de travail intervenue en 1998 a été vécue par les services d'administration centrale et les académies comme un moment privilégié de dialogue, de décroisement entre les structures du ministère et de mise en commun d'analyses fondées sur des indicateurs statistiques partagés.

Au terme de la rédaction de ces projets, les services centraux ont demandé aux académies de leur proposer des « contrats académiques ». Ces derniers devaient reprendre, sous la forme d'"actions", les aspects des projets académiques qui nécessitaient un engagement des directions ministérielles. Ces propositions de contrat ont fait l'objet d'examen itératifs qui occasionnèrent des retards par rapport au calendrier initialement prévu. Alors que tous les contrats académiques auraient dû être signés en décembre 1999, seuls huit contrats l'étaient en mai 2001. En février 2002, une seconde série de contrats a été signée. A ce jour, seule la moitié des académies a conclu un contrat avec l'administration centrale.

Le contenu des contrats illustre une démarche complexe dont l'efficacité opérationnelle est encore difficile à apprécier. Tels que conçus par le ministère, ces contrats n'ont pas vocation à intégrer l'ensemble des relations entre l'administration centrale et les services académiques qui s'établissent lors de la préparation de la rentrée scolaire et de la répartition entre académies des moyens humains et financiers.

A ce titre, les dotations en emplois d'enseignants ou en crédits de fonctionnement liés aux réformes pédagogiques n'entrent pas dans le champ de la contractualisation car toutes les académies sont concernées. A l'inverse, les contrats portent sur des actions jugées essentielles pour l'académie et visent à formaliser les engagements de l'administration centrale pour accompagner ses actions particulières. La nature de ces engagements est diverse : conseils et aides techniques, actions de formation, attribution de moyens ponctuels sous la forme de crédits ou d'emplois.

Pourtant la ligne de partage que le ministère a souhaité établir entre les actions contractualisées et les procédures d'intérêt national paraît ténue. La plupart des contrats comportent des engagements financiers pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement (TICE). Cette politique ne paraît pourtant pas présenter de spécificité académique puisqu'animée à l'échelon national, elle donne lieu à une allocation de crédits à l'ensemble des académies. De même, des moyens relatifs à la généralisation des langues vivantes dans l'enseignement primaire sont inscrits dans de nombreux contrats académiques alors que cette mesure constitue une priorité du ministère.

*Ces incertitudes d'articulation mettent en lumière les difficultés de l'exercice contractuel engagé dans le système scolaire. **Si la contractualisation est présentée par le ministère de l'éducation nationale comme la première étape d'un pilotage stratégique qui a permis d'affirmer une diversité des enjeux académiques et contribué à une prise de conscience par les services centraux des inégalités territoriales, on ne peut que constater le caractère encore limité de cette démarche** ».*

Les projets d'établissement

« En dépit de son caractère obligatoire, inscrit dans la loi de 1989, tous les EPLE ne disposent pas, à ce jour, d'un projet d'établissement. Lors d'une enquête qui a porté sur 160 établissements dans huit académies, la Cour et les CRC ont ainsi constaté qu'un nombre non négligeable d'établissements n'avait jamais élaboré de projet ou bien, l'ayant fait une première fois, n'avait pas renouvelé l'exercice. En Haute-Normandie, sur les 21 établissements de l'échantillon, 15 seulement disposaient d'un tel projet, à l'élaboration duquel les parents d'élèves n'avaient été associés que dans un cas sur quatre.

Les constats faits par l'IGAENR dans son rapport général de 1998 et rappelés en 1999 ne peuvent qu'être confirmés par la Cour en 2002. Les projets examinés restent largement formels et constituent plus des exercices obligés que la recherche d'une véritable adaptation de l'établissement à une situation et à un public donnés. Les conditions d'élaboration du projet sont rarement satisfaisantes et sont le plus souvent l'affaire d'une minorité d'acteurs, voire parfois du seul chef d'établissement. Quant à son contenu, il se résume souvent à une série d'actions disparates, fruit d'initiatives individuelles louables mais juxtaposées, dont le suivi n'est au demeurant pas assuré. Ce travail enfin est souvent méconnu, voire tout simplement ignoré par les enseignants en poste dans l'établissement.

Le « manque d'enthousiasme » des établissements, pour reprendre la formule de l'IGAENR, s'explique en partie par la difficulté que ressentent les chefs d'établissement pour mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de leur projet, qu'il s'agisse des personnes en place ou des moyens financiers disponibles. Par ailleurs et compte tenu de l'emprise qu'exercent les services académiques sur le contenu et l'élaboration de l'offre de formation, les ambitions pédagogiques des projets sont souvent modestes et se limitent principalement au domaine de la vie scolaire ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

b) Les projets du ministère en matière de contractualisation

*« La démarche de **contractualisation avec les académies** a été lancée en 1998 dans le même esprit que celle engagée depuis une dizaine d'années*

avec les universités. Le recentrage des missions de l'administration centrale et l'effort de cohérence des services en académie rendra cette démarche encore plus nécessaire. Elle encadrera les délégations de moyens, la mise en application des politiques nationales et la déconcentration de nouvelles compétences. Déjà, des engagements ont été pris dans le cadre de plans de retour à l'équilibre budgétaire pour les académies qui avaient dépassé leur dotation. Au cours des prochains exercices, la mise en place d'un véritable budget académique portant sur l'ensemble des moyens matérialisera de manière très nette ce nouveau mode de pilotage et la responsabilisation de l'échelon déconcentré.

*[Avec les **établissements publics** sous tutelle], la pratique du contrat d'établissement pluriannuel sera systématisée. La mission de la tutelle sera d'animer cette politique de contractualisation et d'évaluer sa mise en œuvre. Cette politique de contractualisation permettra de donner un contenu précis à la clarification des rôles de l'administration centrale et de l'établissement.*

*[Avec les **établissements scolaires**], le double objectif de rationalisation administrative dans les académies et de plus grande autonomie de l'établissement scolaire conduira à développer la pratique du contrat comme mode de pilotage et de régulation. Le contrat dont il est question ici sera passé entre le chef d'établissement et le recteur, ou l'inspecteur d'académie agissant au nom du recteur. La collectivité territoriale de rattachement sera également invitée à participer à cette démarche. Le conseil d'administration de l'établissement sera invité à délibérer sur le projet de contrat. Cette démarche constituera un aboutissement et une consolidation de la démarche déjà engagée à travers les projets d'établissement ».*

4. La modernisation des examens et concours

a) Les recommandations de l'IGEN et de l'IGAENR

Dans son rapport d'évaluation du fonctionnement des examens et concours d'avril 1999, l'IGAENR concluait : « le domaine des examens et concours est vaste, complexe, critiquable sur certains points de son organisation actuelle mais il n'est pas, à ce jour, source de graves dysfonctionnements ni en attente d'une révision lourde. Alors que certaines données pourraient laisser craindre le pire, il a fonctionné avec régularité et en générant un taux de réclamation proportionnellement réduit. Le facteur humain est pour beaucoup dans cet état de fait, plus en tout cas qu'une organisation sans failles ».

Depuis lors, les incidents se sont toutefois multipliés, conduisant le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche à commanditer à l'IGEN et à l'IGAENR un rapport sur les incidents survenus lors de la session 2002, qui concluait :

« Les modalités d'élaboration des sujets, le choix des locaux, le calendrier des épreuves et leur encadrement apparaissent comme des points

faibles du dispositif. Cependant, l'effort majeur doit porter dans deux directions.

Il s'agit, en premier lieu, d'analyser toutes les possibilités de réduire le nombre des concours et de simplifier certains d'entre eux... Ceci non seulement afin d'éviter les incidents, mais aussi afin de rendre plus lisible le dispositif en période de fort recrutement.

La seconde direction est d'ordre déontologique. A partir de cultures de disciplines jalousement conservées, il faut construire une éthique des concours. Cette réflexion passe par une analyse du fonctionnement et de la rémunération des jurys, du rôle des corps d'inspection, et, en tout premier lieu, de celui de l'inspection générale... ».

A cet égard, l'IGEN et l'IGAENR soulevaient notamment les problèmes des cumuls de participation à divers jurys, le fait que certains enseignants « deviennent de véritables professionnels des jurys », enfin « l'irritante question des publications des membres des jurys sur les questions au programme ».

b) Les projets de réforme de l'organisation des examens et concours

« L'organisation des examens et des concours, mission très importante de l'éducation nationale, s'est, au cours des dix dernières années, fortement complexifiée. Alors que l'évolution du système éducatif tendait à la massification des reçus aux examens et des recrutés, les dispositifs d'examen et de concours se sont sophistiqués sans véritable pilotage central : multiplication des examens et concours eux-mêmes, multiplication des épreuves au sein de chaque examen ou concours, accroissement de la complexité des épreuves sous l'angle de l'organisation, faiblesse de l'encadrement des dépenses et des modes d'organisation.

La simple sécurisation du système, combinée à un souci d'allègement des tâches administratives, impose de conduire une véritable réforme des examens et concours, en agissant à deux niveaux :

- en resserrant l'éventail des épreuves et des options offertes, en limitant la dimension des sujets, en déterminant un cadre de référence pour les jurys ;

- en optimisant l'organisation matérielle des examens et concours.

Ce chantier complexe qui suppose de mener en parallèle une réflexion administrative et une réflexion pédagogique sera entamé au cours des toutes prochaines semaines...

Dans la logique de la modernisation des examens et concours, le haut Comité de suivi des concours sera également appelé à évoluer et les fonctions qu'il exerce ont vocation à réintégrer les structures centrales ».

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A titre liminaire, il convient d'observer que la « *stratégie ministérielle de réforme* » (SMR) du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche renvoie assez largement au projet de loi relatif aux responsabilités locales, au projet de loi de modernisation des universités annoncé pour juin 2004 et surtout, pour l'ensemble des aspects liés à l'organisation des établissements et à la pédagogie dans l'enseignement scolaire, au débat national sur l'école et au projet de loi d'orientation qui devrait en résulter au cours de la session parlementaire 2004-2005.

De ce fait, la SMR de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche est inéluctablement d'une envergure limitée puisqu'elle concerne pour l'essentiel l'administration centrale, les services administratifs déconcentrés (notamment les rectorats et les inspections académiques) et les établissements publics.

En outre, à l'exception notable de l'engagement de réduire les emplois budgétaires de 100 par an pendant trois ans, **elle comporte relativement peu d'objectifs chiffrés et de calendriers clairs**. Cela résulte notamment de ce que la plupart des mesures de rationalisation administrative proposées sont implicitement ou explicitement conditionnées à l'octroi de moyens de fonctionnement supplémentaires.

Ainsi, la réduction des emplois budgétaires de la centrale doit être la « *contrepartie d'une amélioration des moyens des services et des conditions de travail* ». **Cette conditionnalité n'est aucunement illégitime**. Elle est d'ailleurs nécessaire pour engager dans de bonnes conditions la concertation avec les organisations représentatives des personnels. Elle n'en réduit pas moins la portée des engagements pris.

Par ailleurs, et tout se félicitant de la manière dont le ministère s'est engagé dans une démarche de réforme administrative pluriannuelle à la fois réaliste et, à bien des égards, courageuse, votre rapporteur spécial observe que la SMR du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pourrait être utilement complétée en matière d'enseignement scolaire sur plusieurs points qui ne préjugent pas des conclusions du débat national sur l'école :

- **L'ouverture des fonctions de direction du système éducatif à d'autres compétences.** On peut en effet observer que le système éducatif est dirigé à tous les niveaux déconcentrés par des personnes dont la gestion n'est pas le métier. Les recteurs et les présidents d'université sont ainsi statutairement des universitaires nommés à ces fonctions pour des périodes courtes. De même, les inspecteurs d'académie et les chefs d'établissements sont le plus souvent d'anciens enseignants. Et cette situation semble davantage le fruit de l'histoire que celui de la raison ;

- **la rationalisation des implantations immobilières de l'administration centrale** en lien avec la réduction de ses emplois et la réorganisation de ses structures. En effet, l'expérience des mesures de suppression d'emplois intervenues au cours des trois dernières décennies dans les services centraux suggère que celles-ci s'accompagnent paradoxalement d'une hausse des surfaces de bureaux occupées ;

- **la clarification des compétences du ministère et des collectivités locales en matière d'informatique scolaire.** Dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes observait en effet que *« le développement de l'informatique, dans le domaine de la gestion comme dans celui de la pédagogie, illustre les difficultés administratives auxquelles sont confrontés les EPLE. Ce développement repose en effet sur des financements multiples et rarement coordonnés et aucune règle ne fixe précisément les compétences des services académiques, des collectivités et des établissements eux-mêmes en matière de maintenance et surtout de renouvellement des équipements »* ;

- **la clarification des modalités de gestion des personnels contractuels.** En effet, l'IGAENR concluait dans son rapport général pour 2002 : *« l'importance et le caractère permanent du recours à des enseignants non titulaires démontrent qu'il faut sans doute ménager à l'ensemble du système des marges de souplesse en reconnaissant qu'il ne pourra pas fonctionner sans s'autoriser, à chaque rentrée, le recours à un certain volant de personnels non titulaires, dont le pourcentage pourrait être arrêté par académie et les règles de gestion seraient clairement affichées. Mais le caractère tabou d'une telle affirmation conduit à feindre d'ignorer que se reconstitue actuellement, dans toutes les académies, un vivier de personnels contractuels gérés exactement de la même façon que l'étaient les maîtres auxiliaires dont tout nouveau recrutement reste interdit. Aucune consigne n'est donnée par l'administration centrale 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 vacations autorisées... » ;

- des objectifs chiffrés **de redéploiement des moyens consacrés à la préscolarisation** au profit des seules ZEP et, plus généralement, le **décloisonnement les métiers de la petite enfance**. On peut en effet observer que la scolarisation à deux ans constitue une particularité française, qui ne fait pas l'unanimité des psychologues. Les études scientifiques réalisées sur les liens entre scolarisation précoce et performances scolaires suggèrent d'ailleurs que la scolarisation à deux ans ne profite guère qu'aux familles démunies, pour lesquelles elle représente davantage une forme d'aide sociale qu'une politique éducative, puisqu'elle constitue un mode de garde gratuit. Dans ces conditions, le gouvernement s'est logiquement fixé comme objectif de développer la préscolarisation des seuls enfants de ZEP. Cependant, comme l'observait la Cour des Comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, **l'écart entre le taux de préscolarisation en ZEP-REP (40 %) et la moyenne nationale (35 %) est faible et stable**. En outre, on peut se demander s'il est toujours pertinent de confier des enfants de deux ans à des professeurs des écoles, pour la plupart très peu formés à cet exercice, et non pas à des spécialistes de la petite enfance ;

- **l'amélioration de l'utilisation du potentiel de remplacement des enseignants du primaire**, un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) de novembre 2001 relatif à l'utilisation des postes hors classe à l'école primaire soulignant les gaspillages du dispositif de remplacement des enseignants du primaire ;

- enfin, la **résorption des surnombres disciplinaires**, c'est à dire des enseignants titulaires, qui du fait du surcalibrage de certains concours et du contraste entre d'un côté l'évolution rapide des effectifs scolaires et de leur répartition entre les filières, de l'autre, la rigidité du système résultant du cloisonnement des disciplines et des académies, se retrouvent en surnombre dans leur académie et sont affectés, plus ou moins pour ordre, au remplacement, de sorte qu'ils restent le plus souvent chez eux, **ce qui se traduit par un gaspillage de l'ordre de 70 millions d'euros par an**.

Votre rapporteur spécial constate d'ailleurs avec satisfaction que M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a pris lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003 des engagements relatifs à ces deux derniers points.

L'ARTICLE 78 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ AU BUDGET DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

A. LE CONTEXTE : LA TRANSFORMATION DE L'ÉCOLE DES MÉTIERS JEAN DROUANT EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL D'ENSEIGNEMENT

L'école hôtelière de Paris est l'œuvre du grand restaurateur Jean Drouant, qui a su convaincre ses collègues et les pouvoirs publics de la nécessité d'une formation méthodique des cadres de la restauration et de l'hôtellerie, fondant en 1931 l'Association Professionnelle pour le développement de l'enseignement technique et professionnel dans la Corporation des hôteliers, Restaurateurs et Limonadiers (APHRL), puis utilisant les possibilités ouvertes par le décret du 10 juillet 1921 réglementant les écoles des métiers pour obtenir en 1934 une convention entre l'APHRL et le ministère de l'éducation nationale qui autorisait la création de « l'Ecole hôtelière de Paris » et lui assurait le soutien financier de la collectivité.

Cette **Ecole hôtelière de Paris** fut inaugurée le 1^{er} octobre 1936 par le Président de la République Albert Lebrun. Rebaptisée en 1952 École Hôtelière Jean Drouant, elle n'a cessé de se développer, accueillant en 1968 dans ses locaux la première section de techniciens supérieurs de France dans le domaine de la gestion hôtelière, puis, en 1970, un collège d'enseignement technique.

En 2001, l'Ecole Hôtelière Jean Drouant était le **dernier établissement professionnel en France ayant encore le statut d'école des métiers**, qui se traduisait par la nomination des professeurs par l'Education nationale, la gestion de l'établissement étant assurée par l'APHRL.

Cette école des métiers cohabitait d'ailleurs dans l'ensemble immobilier du 20, rue Méderic à Paris, avec un centre de formation des apprentis (CFA) et deux organismes de formation de l'APHRL.

Tout en conservant ce CFA et ces organismes de formation, l'APHRL a demandé le 6 février 2001 la transformation de l'école des métiers en établissement public local d'enseignement et, par voie de conséquence, la prise en charge du bâtiment, désormais partagé, par la Région Île-de-France.

Cette transformation visait notamment à **favoriser son développement** en lui permettant de collecter la taxe d'apprentissage et de participer, via le réseau des GRETA, à la formation continue.

Le **Conseil régional** d'Île-de-France a **approuvé** cette transformation par une délibération en date du 11 juin 2002 et le Préfet de la région Île-de-France a transformé l'école hôtelière en un EPLE par un arrêté du 30 septembre 2002 pris en application de l'article L. 421-1 du code de l'éducation

permettant au représentant de l'Etat de créer un lycée sur demande de la Région compétente (et non pas, comme il est mentionné dans le texte du présent article, sur la base de l'article L. 442-4 du code de l'éducation résultant de la loi Debré du 31 décembre 1959 selon lequel « *les établissements d'enseignement privé peuvent demander à être intégrés dans l'enseignement public* », même si l'effet juridique est équivalent).

Cet EPLE a pris le nom officiel de lycée d'enseignement technologique Jean Drouant, puis par un arrêté modificatif du 23 octobre 2003, celui de lycée polyvalent avec sections professionnelles Jean Drouant, même s'il se présente plus simplement comme le lycée technique hôtelier Jean Drouant.

B. LA MESURE PROPOSÉE : L'INTÉGRATION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DES HUIT PERSONNELS NON ENSEIGNANTS QUI LE SOUHAITENT

Le présent article vise à régler la situation des personnels administratifs, ouvriers et de service en fonction à l'école des métiers à la rentrée 2002.

Quatre d'entre eux ont souhaité demeurer salariés de droit privé de l'APHRL.

En revanche, **huit ont sollicité** leur maintien dans le lycée et **leur intégration** dans l'éducation nationale. A ce jour, ils ont transitoirement le statut de contractuels de droit public.

Le présent article propose d'opérer leur intégration, dans les mêmes conditions que celles prévues en faveur des personnels de l'Ecole nationale des métiers du bâtiment de Felletin (Creuse) dans le cadre de l'article 130 de la loi de finances pour 1999, c'est à dire sur leur demande, dans la limite des emplois budgétaires ouverts à cet effet et au travers d'un décret en Conseil d'Etat fixant leurs conditions d'intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de reclassement.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le lycée technique hôtelier Jean Drouant est incontestablement une réussite exemplaire et l'un des fleurons de l'enseignement technique français, avec des formations diversifiées (BEP, Bac Pro, Bac technologique, BTS et, depuis cette rentrée, une licence professionnelle de marketing international en hôtellerie-restauration ouverte en partenariat avec l'Université Paris-Dauphine), des résultats exceptionnels aux examens (98 % au BTS, 92 % au Bac, 100 % au BEP salle et 80 % au BEP cuisine en 2003) et des partenariats avec des entreprises parmi les plus connues du secteur.

On ne peut donc au fond **qu'approuver** une mesure susceptible de favoriser son développement, et qui prolonge l'effort d'ores et déjà accompli simultanément par l'Etat (avec la création de 18 autres postes d'ATOS) et la par la région.

On peut toutefois s'interroger de nouveau, à cette occasion sur le cadre législatif résultant des dispositions de **la loi Debré** du 31 décembre 1959, codifiées aux l'article L. 442-4 et L. 914-2 du code de l'éducation, disposant que *« les établissements d'enseignement privés peuvent demander à être intégrés dans l'enseignement public »* et que *« lorsque la demande d'intégration des établissements d'enseignement privés dans l'enseignement public est agréée, les maîtres en fonction sont, soit titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, soit maintenus en qualité de contractuels »*.

En effet, **ces dispositions ne visent pas les personnels administratifs**, de sorte que le décret n° 60-388 du 22 avril 1960 d'application de la loi Debré ne prévoit le recrutement des personnels administratifs des établissements d'enseignement secondaire ainsi intégrés que sur des contrats de cinq ans renouvelables (et non pas sur des contrats à durée indéterminée).

Cela conduit à ce que la plupart des opérations d'intégration d'établissements privés (comme les établissements Michelin en 1968, les écoles de la société des forges et aciéries du Creusot en 1969, les établissements d'enseignement technique de la SOLLAC et de SACILOR en 1978, le lycée d'enseignement professionnel de la société nouvelle des aciéries de Pompey et l'école hôtelière de la Martinique en 1983, etc.), ont requis des dispositions législatives spécifiques.

Il en résulte en l'espèce que le législateur, puis le Conseil d'Etat, connaissent de mesures d'une faible ampleur (l'intégration de huit personnes) et de portée somme toute relativement locale, qui découlent presque logiquement de l'arrêté préfectoral d'intégration de l'établissement dans l'éducation nationale et dont la mise en œuvre effective découlera par surcroît très largement des conditions d'intégration proposées par le décret en Conseil d'Etat précité.

En outre, ce cadre législatif est à l'origine de délais considérables et d'une grande **incertitude** pour les personnels concernées.

En effet, ces personnels, qui n'ont opté pour l'éducation nationale que sous réserve de percevoir une rémunération équivalente, ne connaîtront définitivement leurs conditions de reclassement qu'à l'issue du décret en Conseil d'Etat précité (près de deux ans après l'intégration de leur établissement) et seront en tout état de cause soumis à un examen professionnel *ad hoc*, leur échec se traduisant par la fin de leur contrat.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que réitérer les observations formulées en 2001 par notre collègue Adrien Gouteyron, à l'occasion de l'examen du projet d'intégration des personnels des établissements Diwan, appelant à la refonte d'un dispositif législatif et réglementaire obsolète.

On peut d'ailleurs observer *ex post* que l'imbroglio administratif qui a résulté pour ces établissements de l'adoption de ce projet d'intégration des personnels par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Sénat, alors même que l'ensemble des dispositions réglementaires d'accompagnement pédagogique prises par le ministère allaient être annulées par le Conseil d'Etat, lui a largement donné raison.

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

A l'occasion de la seconde délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2004 :

- les crédits du **titre IV** ont été **majorés à titre non reconductible** de **626.300 euros**, dont 261.000 euros sur le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* », parmi lesquels 12.000 euros pour l'article 10 « *Ecoles : crédits déconcentrés* », 31.000 euros pour l'article 30 « *Ecoles : crédits non déconcentrés* », 12.000 euros pour l'article 40 « *Lycées et collèges : crédits déconcentrés* », 106.000 euros pour l'article 50 « *Lycées et collèges : crédits non déconcentrés* » et 100.000 euros pour l'article 80 « *Administration générale et inspection* » ; et dont 365.300 euros sur le chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* », parmi lesquels 361.800 euros pour l'article 20 « *Actions partenariales pour les initiatives, les loisirs, l'insertion et les échanges des jeunes* », 1.500 euros pour l'article 50 « *Projets éducatifs locaux* » et 2.000 euros pour l'article 70 « *Développement de la vie associative et formation des bénévoles* » ;

- les crédits du **titre VI** ont été **majorés à titre non reconductible** de **50.000 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* », et plus particulièrement pour son article 80 « *Subventions d'équipement à caractère social* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. EXAMEN DES CRÉDITS

Réunie le jeudi 23 octobre 2003, 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 et l'article 78 rattaché, sur le rapport de **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé à titre liminaire que les crédits demandés s'y inscrivaient en hausse de 2,8 %, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a salué les efforts de transparence et de sincérité accomplis dans le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004. Il a notamment précisé que les crédits des chapitres de fonctionnement, qui faisaient traditionnellement l'objet d'annulations en cours d'exécution, avaient été ainsi réduits dès le projet de loi de finances initiale, de sorte que celui-ci était davantage réaliste et réalisable.

Il s'est ensuite inquiété de la stagnation des performances du système éducatif depuis le milieu des années 90, en précisant que, malgré le repli des effectifs scolarisés, la proportion des élèves atteignant le niveau du baccalauréat s'était stabilisée, depuis 1995, à 69 %, loin de l'objectif de 80 % fixé par la loi d'orientation de 1989 ; que l'école ne parvenait pas à réduire la proportion des élèves -de l'ordre de 15 %- qui entraînent en 6^e sans maîtriser les acquis fondamentaux, enfin que le système éducatif était confronté à la déscolarisation d'élèves de collège de plus en plus jeunes, ainsi qu'à la persistance des inégalités géographiques. Au total, il a estimé que la « massification » de l'enseignement secondaire s'était accompagnée d'une démocratisation limitée par le développement de nouveaux modes de sélection et de ségrégation, notamment via la carte des options.

Il a rappelé que ces évolutions étaient d'autant plus inquiétantes qu'elles s'étaient produites dans un contexte d'augmentation continue des dépenses consacrées à l'enseignement scolaire, celles de l'Etat comme celles des collectivités territoriales (ces dernières finançant d'ailleurs de plus en plus de dépenses de fonctionnement), et alors même que la France consacrait, d'ores et déjà, plus de dépenses, en proportion de son PIB, que la moyenne des pays de l'OCDE, notamment parce que le ratio élèves/enseignants était relativement faible dans l'enseignement secondaire.

Il a également rappelé que la précédente législature avait connu une multiplication de réformes pédagogiques dont les effets avaient été d'autant plus limités qu'elles avaient, en fait, modérément changé les pratiques des enseignants, de sorte que le gouvernement avait raison de « calmer le jeu » en ne lançant pas de grande réforme pédagogique, tout au moins avant la conclusion du débat national sur l'école qui devrait déboucher sur l'examen par le Parlement d'une nouvelle loi d'orientation à la fin de l'année 2004.

Il a ensuite indiqué que le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004 se caractérisait par des efforts de maîtrise des dépenses, avec une baisse sensible du nombre « d'adultes » dans le système scolaire (environ - 9.000), au travers notamment du non-remplacement d'un personnel administratif sur deux partant en retraite, ainsi que de la suppression de 2.400 postes de professeurs de l'enseignement secondaire stagiaires, cette dernière mesure conduisant à une réduction du nombre de postes mis aux concours.

Il a exposé que l'enseignement scolaire était désormais confronté à trois défis. En premier lieu, il a indiqué que la décentralisation de 96.000 postes de techniciens, ouvriers et de services (TOS) constituerait ainsi un défi pour les régions, qui pourraient voir leurs effectifs décupler, et il s'est interrogé sur le transfert des personnels administratifs actuellement chargés de la gestion de ces TOS.

Il a exposé que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) constituait un second défi, en ajoutant que chacun, y compris dans l'administration centrale, reconnaissait que l'éducation nationale était mal administrée, que les politiques pédagogiques étaient rarement évaluées et que le ministère se caractérisait par la méconnaissance du coût de ses actions. A cet égard, il a estimé que la réforme en cours de l'administration centrale allait ainsi plutôt dans le bon sens, et il s'est notamment félicité de la re-création de la direction de l'évaluation et de la prospective. En outre, il a indiqué que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) estimait que la LOLF devrait permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Cependant, il a ajouté qu'il importerait de dresser le bilan des expérimentations prévues pour 2004, il s'est interrogé sur la pertinence du découpage des programmes et il a exprimé le souhait que le projet de loi de finances intègre désormais des indicateurs de satisfaction des usagers.

Enfin, il a jugé que l'enseignement scolaire public était confronté aux défis résultant de ce que les attentes des parents s'étaient accrues, d'une part, de ce que la concurrence de l'enseignement privé s'était avivée, à la suite notamment des mouvements sociaux de l'année passée, d'autre part.

En conclusion, il a souligné que le débat national sur l'école devrait soulever une question difficile : celle de l'adaptation des statuts, des obligations de service et de l'évaluation des enseignants à l'évolution de leur métier.

Puis il a exposé que l'article 78 du présent projet de loi de finances rattaché au budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire proposait l'intégration, sur leur demande, des huit personnels administratifs de l'ancien lycée des métiers Jean Drouant, sis rue Médéric à Paris, transformé, à la demande de l'association professionnelle des restaurateurs hôteliers et limonadiers (APHRL), en un établissement public local d'enseignement à la

suite d'une délibération du conseil régional et d'un arrêté en ce sens du Préfet de région.

Un large débat s'est ensuite ouvert.

Tout en soulignant les difficultés résultant de la gestion de la fin des dispositifs emplois-jeunes, **M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé si les mesures de réduction des effectifs ne pouvaient pas être plus prononcées.

En réponse, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a souligné « l'effet de signal » résultant d'ores et déjà de la forte réduction du nombre de personnels administratifs et surtout de la réduction du nombre des emplois de stagiaires, c'est-à-dire de la réduction du nombre de postes ouverts aux concours, tout en observant qu'il valait mieux réduire les recrutements de cette manière, plutôt qu'en ne pourvoyant pas les postes mis au concours.

M. Eric Doligé s'est ensuite interrogé sur le partage des responsabilités au niveau des services déconcentrés, sur la connaissance par l'administration de son patrimoine immobilier, sur le nombre de personnes mises à disposition de l'éducation nationale par les collectivités territoriales enfin, si le transfert aux départements de la réalisation de la carte scolaire des collèges s'accompagnerait du transfert des personnels qui se chargeaient aujourd'hui de sa réalisation.

En réponse, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il conduisait un contrôle de la politique immobilière de l'administration centrale du ministère, dont les premiers résultats étaient étonnants. Il a ajouté que la réorganisation du ministère était une priorité absolue, tout en soulignant que le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche s'était engagé à réduire de 3 % par an les effectifs de son administration centrale. Enfin, il a renouvelé ses inquiétudes quant aux conditions de mise en œuvre de la décentralisation.

M. Yann Gaillard s'est ensuite interrogé sur le déroulement et l'organisation du débat national sur l'école, ainsi que sur le caractère accablant des premières conclusions de la commission présidée par M. Claude Thélot.

En réponse, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a souligné que tous les rapports rédigés par l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) étaient également très sévères quant au fonctionnement de la « machinerie » de l'éducation nationale.

M. Jean Arthuis, président, a souligné le dévoiement de la préscolarisation à deux ans dans certains départements, en précisant que les taux élevés d'enfants de deux ans scolarisés s'expliquaient, parfois, par le souci de la part de l'enseignement scolaire public de « préempter » les élèves dans un contexte de forte concurrence de la part de l'école privée.

En réponse, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a exposé que les travaux d'évaluation conduits sur la préscolarisation à deux ans n'en

suggéraient d'ailleurs pas l'intérêt pour la généralité des élèves, et préconisaient également que l'on substitue des spécialistes de la petite enfance aux enseignants pour les enfants les plus jeunes.

Puis, **M. Jean Arthuis, président**, et **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, se sont interrogés sur l'efficiencia des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

Enfin, **M. Yann Gaillard** et **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, ont, tous deux, souligné le contraste entre les carences de la gestion globale du système éducatif et la qualité des initiatives locales.

A l'issue de ce débat, la commission a **décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 78 rattaché au budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire**. En revanche, elle a **réservé son vote sur les crédits de ce budget dans l'attente de l'audition de M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, et de M. Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire**, le mercredi 29 octobre 2003.

A l'issue de cette audition, la commission, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004**.

Elle a **confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.

II. AUDITION DE MM. LUC FERRY, MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE ET XAVIER DARCOS, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Réunie le mercredi 29 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, puis de **M. Roland du Luart, vice-président**, la commission a procédé à l'audition de **MM. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche**, et **Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire**. Le compte rendu de cette audition est reproduit ci-après.

M. Jean Arthuis, président - Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir **MM. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche**, et **Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire**, notre ancien collègue.

Messieurs les ministres, vous allez inaugurer un cycle d'auditions auquel le bureau de la commission a souhaité donner un tour nouveau. En effet, chacun se souvient de la litanie de ces auditions de ministres qui nous présentent leur budget jusque dans le moindre détail, au risque de prononcer pour l'énième fois un discours rituel, dont nous avons pris par ailleurs connaissance, et alors que chacun de nous sait que les crédits votés ne sont pas forcément ceux exécutés.

Cette année, le bureau de notre commission a décidé d'aller au fond des choses, c'est à dire d'examiner en détail les conditions d'utilisation de ces crédits -en tout cas de certains. Concrètement, après un bref exposé liminaire, je propose à mes collègues de vous « bombarder » de questions précises. Si vous le voulez bien, après chaque question, vous apporterez la réponse. Ceci devrait avoir pour effet de rendre plus interactive et peut-être plus vivante cette audition.

Vous ne manquerez pas de nous parler également des questions d'organisation et de votre stratégie ministérielle de réforme, notamment dans la perspective de l'application de la loi organique sur les lois de finances.

Pour que cet échange soit fructueux et pour qu'il permette aux ministres de prendre devant nous des engagements précis, je vous invite, mes chers collègues, à poser des questions ciblées. **M. Ferry**, voulez vous nous livrer votre propos liminaire ?

M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche - Il sera extrêmement bref, car vous avez raison, Monsieur le Président, il faut jouer le jeu de l'échange et des questions.

Quatre remarques très brèves. En premier lieu, je crois qu'il faut vraiment sortir de la logique selon laquelle on considère qu'un budget est bon parce qu'il a augmenté de 3 %. Ce n'est vraiment pas le problème aujourd'hui.

Ce qui fait qu'un budget est bon, c'est qu'il cesse de saupoudrer et qu'il fait des choix budgétaires clairs.

Deuxième remarque pour clarifier ces choix budgétaires. Il y a un premier choix très fort et très net dans l'ensemble du budget « enseignement solaire-enseignement supérieur ». C'est un choix de redéploiement d'un certain nombre de crédits -100 millions d'euros- de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur. C'est un premier choix très fort et assumé. Plutôt que d'augmenter le nombre de postes dans l'enseignement supérieur, il consiste à augmenter les crédits de fonctionnement et d'investissement par redéploiement. C'est légitime à tous égards.

Troisième remarque préliminaire : il y a également une logique de redéploiement de l'enseignement du second degré vers l'enseignement du premier degré en ce qui concerne les postes. Cela n'avait jamais été fait, je crois, et c'est aussi une logique que nous assumons pleinement.

Enfin, chacun a pu constater que la rentrée s'était déroulée dans des conditions plutôt favorables et calmes. Les facteurs sont bien connus. L'un est peut être moins visible, mais plus important que les autres : pour la première fois, nous avons travaillé, en ce qui concerne les emplois du premier et du second degré de l'enseignement scolaire, non pas simplement sur le flux, comme les années précédentes, mais aussi sur le stock, dans une logique de redéploiement entre les académies, en prenant massivement des postes dans certaines académies surdotées, comme Lille, à laquelle nous avons choisi de retirer 350 postes, pour les remettre dans des académies sous dotées.

Ceci a un avantage considérable, une fois qu'on a eu le courage de le faire : la rentrée se passe sur le plan technique dans des conditions infiniment meilleures. Je pense même que la question du remplacement, qui se pose généralement quand les rhumes et les gripes arrivent, en novembre et décembre, se résoudra dans des conditions plus favorables, car ce travail sur le stock a été fait en temps utile, au mois de décembre dernier.

Voilà quelques remarques préliminaires très générales, mais je crois que le meilleur moyen, comme le disait le président Arthuis, est de jouer le jeu des questions-réponses et nous sommes prêts à nous y livrer.

M. le Président - Il serait injuste de ne pas saluer la réussite de la rentrée scolaire 2003-2004. M. Darcos veut-il faire une déclaration liminaire ?

M. Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire - Notre réflexion sur le budget n'est pas dissociable de celle portant sur la réforme de l'Etat dans ce ministère.

Tout ce que nous cherchons à faire aujourd'hui, c'est d'associer des moyens d'économies d'échelle à des réformes de structures allant de l'administration centrale à des regroupements de services, tels que ceux qui contribuent à nos politiques de coopération et à notre politique internationale, ou à une réflexion sur l'organisation pédagogique elle-même : enseignements, options, disciplines, service des professeurs.

Nous savons bien que, dans une maison aussi lourde, les possibilités d'économies existent. 97 % du budget sont consacrés aux salaires. Si nous voulons avoir une marge de manœuvre importante, il nous faut proposer des réformes structurelles.

M. le Président - Ne doutez pas de l'appui du Parlement pour vous aider à atteindre ces objectifs, que nous partageons.

S'agissant de l'organisation administrative de votre ministère et de la décentralisation, je voudrais demander à nos deux rapporteurs spéciaux, MM. Karoutchi et Lachenaud, de vous livrer leurs premières questions.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial des crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire - Ma première question porte sur les effectifs. Nous avons constaté les efforts réalisés par les ministères. Se pose toujours un problème compliqué à gérer, mais sur lequel je sais que vous travaillez beaucoup, celui des sureffectifs disciplinaires. Nous avons constaté, au cours de l'année scolaire 2002-2003, un peu plus de 2.400 enseignants affectés pour ordre dans les académies mais qui, en pratique, n'enseignent pas. Sur ce plan des sureffectifs disciplinaires, le ministère a-t-il l'intention de mettre en place un système de manière à en diminuer le nombre afin de réduire ce gaspillage de l'ordre de 70 millions d'euros par an ?

Ma seconde question est liée au transfert aux collectivités territoriales des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), soit 95 à 96.000 personnes. En effet, il est prévu le transfert -si elles l'acceptent- d'un peu plus de 900 personnes chargées de gérer ces TOS. Mais, on a un peu le sentiment que cette décision du transfert du personnel administratif qui gère les TOS est plus floue, plus incertaine, notamment dans la mesure où les académies ne correspondent pas forcément aux régions. Pourriez-vous nous donner un certain nombre de garanties sur ce que vont être les transferts des personnels qui gèrent les TOS et dans quelles conditions matérielles cela est envisagé ?

M. Luc Ferry - Ce sujet des surnombres disciplinaires est en effet exaspérant et scandaleux au regard des chiffres. Quoi qu'il arrive, nous allons passer de 2.400 cette année à 2.000 l'année prochaine et à 1.500 l'année d'après. C'est l'engagement que nous prenons dans le cadre actuel.

Si l'on souhaitait aller plus loin et résoudre définitivement cette question la véritable solution serait sans doute d'introduire une certaine bivalence des enseignants, en particulier au collège. Par exemple, une partie de ces surnombres disciplinaires se situe chez les agrégés certifiés d'allemand. Peut-on défendre de façon raisonnable qu'un agrégé d'allemand n'est pas capable de faire un cours d'histoire ou de français en sixième ? Une certaine bivalence pourrait régler le problème.

Pourquoi ne peut-on le régler intégralement sans ce dispositif ? Les concours de recrutement ne s'adressent pas qu'au second degré ; c'est aussi, en termes d'enseignement supérieur, le point d'aspiration de toute une discipline, indépendamment même des problèmes diplomatiques. Si on

décidait -ce qui serait rationnel en termes quantitatifs- d'assécher les concours de recrutement en portugais ou en arabe, où on est en situation de surnombre disciplinaire, on aurait bien évidemment des problèmes diplomatiques, mais aussi des problèmes de désespérance de toute une filière du supérieur.

Cette question de la bivalence des enseignants, ainsi que deux ou trois autres bien identifiées, est au cœur des débats budgétaires qui pourront avoir lieu cette année dans le cadre du débat national.

S'agissant de la question des TOS, nous avons chiffré à 900 le nombre des personnels administratifs qui devraient être transférés pour gérer les TOS. Ce chiffre est déjà assez précis. Il me paraît difficile, dans l'état actuel des choses, d'aller plus loin sur le détail de ce transfert des Administratifs, qui est tout de même un problème assez mineur par rapport aux 95.000 personnes qui vont être transférées. Il s'agit de procéder de façon fine, une fois que ce transfert aura lieu, après 2005.

Nous avons fait une estimation. Comment seront-ils transférés ? Quel sera le taux d'accord de ces personnels par rapport à leur transfert ? Ce sont là des questions prématurées.

M. le Président - La loi de décentralisation prévoit que les personnels concernés pourront choisir de rester soit au service de l'Etat, soit de passer au service des collectivités. Pouvons-nous accepter cette confusion ? Le Parlement ne doit-il pas tirer les conséquences de la rationalisation de la décentralisation et demander que l'on transfère tous ces agents ? Dans le cas contraire, la gestion va être extrêmement compliquée.

M. Luc Ferry - La seule question est de savoir s'ils intègrent directement la fonction publique territoriale ou s'ils sont en détachement de longue durée. Il est évident que cette mesure sera dans la plupart des cas transitoire pour ceux qui choisiront d'être mis à disposition de la fonction publique territoriale tout en restant dans la fonction publique d'Etat. En outre cette situation disparaîtra au fur et à mesure du renouvellement des personnels. Cela dit, le débat est ouvert, mais le transfert sera fait.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial - Je comprends qu'à terme, la bivalence soit la seule solution, mais ne pourrait-on amplifier l'objectif de 1.500 à 2 ans ?

M. le Président - Votre objectif est finalement modeste.

M. Luc Ferry - Si vous me trouvez un moyen de le rendre plus audacieux, je puis preneur !

Le problème est que l'on serait obligé d'assécher des concours pour cinq ou six ans pour certaines disciplines, ce qui revient pratiquement à fermer les filières et à créer des problèmes diplomatiques.

Il existe une autre solution. C'est également comme cela que l'on résout les surnombres disciplinaires : il faut augmenter la demande d'allemand

et créer des sections européennes ou internationales, de telle sorte que l'on ait une politique plus volontariste en matière d'enseignement des langues vivante.

C'est ce que nous proposons et c'est ainsi que l'on arrive à ces chiffres-là. Si vous avez une solution pour faire mieux, je suis totalement preneur, mais la solution réside dans une politique volontariste, en attendant l'hypothèse de la bivalence en matière d'enseignement des langues vivantes.

M. le Président - C'est profondément choquant !

M. Luc Ferry - C'est exaspérant, il faut être clair !

M. le Président - Il faut que l'on avance sans attendre.

M. Xavier Darcos - Les chiffres qui ont été évoqués ne sont pas si modestes que cela. Les surnombres représentent 0,62 % de la totalité de nos personnels. Passer de 2.500 à 1.500 postes modifie quand même assez sensiblement le dispositif. C'est assez compliqué à faire.

Je ne dis pas qu'on ne peut pas faire mieux, mais ce serait assez difficile sans des réformes de structures de fond, sans des fermetures de concours, pas seulement dans les concours généraux, mais également dans les lycées professionnels, où l'on continue à avoir de tout petits concours extrêmement spécialisés.

Il faut recruter ici ou là, sauf à décider de fermer toutes les sections en France. Donner les services complets à un professeur du technique, en génie électrique ou dans le traitement des matériaux souples, suppose un regroupement d'établissements professionnels que nous ne savons pas faire.

Sauf à prendre des décisions extrêmement lourdes de conséquences, et qui dépassent le problème budgétaire, qui touchent à l'organisation scolaire elle-même, faire mieux est difficile. Si vous avez des idées, nous les prendrons !

M. le Président - La bivalence des postes suppose-t-elle des dispositions législatives particulières ?

M. Luc Ferry - Il y a deux solutions réelles sur le fond, indépendamment des efforts que l'on fait. La première est évidemment la bivalence des professeurs ; la seconde réside dans l'autonomie des établissements. Ce genre de problème se réglerait à mon avis plus facilement dans le cadre d'une autonomie renforcée des établissements, alors qu'au niveau national, cela devient un sujet gigantesque. Les deux solutions sont donc vraiment des solutions de structures qui seront, me semble-t-il, au cœur du grand débat sur l'école cette année.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial - En mai dernier, le gouvernement a annoncé l'objectif d'un ordinateur pour trois élèves dans les écoles en 2007. Nous savons bien que l'équipement informatique est de plus en plus coûteux. Certes, il est nécessaire et les parents y tiennent beaucoup, mais c'est une charge qui, au final, revient de plus en plus aux communes, aux

départements, aux régions. Ne pourrait-on arriver à un plan informatique qui pourrait être une véritable convention entre l'Etat et les collectivités locales ?

M. Xavier Darcos - Il est exact que le Gouvernement a fixé un objectif assez ambitieux. Il est exact aussi que, dans le primaire, les équipements pédagogiques dépendent grandement des collectivités.

Cependant, nous avons souhaité nous donner la capacité d'intervenir là où des collectivités ne pouvaient pas du tout le faire, de sorte de ne pas installer de disparités sur le territoire. Nous avons créé dès cette année un fonds de concours de 2 millions d'euros, décentralisé, redistribué dans les rectorats en fonction des besoins.

C'est évidemment modeste et symbolique. Pourquoi ne pas faire un plan collectif ? Il était logique d'inciter à l'équipement et de nous occuper des logiciels, des labels, des contacts avec les représentants des éditeurs numériques, tout ce qui garantit la qualité des logiciels fournis aux enseignants, en assurant leur formation, mais je ne vois pas d'objection à ce que, au cours d'une table ronde avec les collectivités locales concernées, on puisse se fixer des objectifs communs.

M. le Président - La parole est à présent à M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur - Messieurs les ministres, la rentrée universitaire, elle aussi, s'est déroulée dans de bonnes conditions.

Nous observons un certain nombre d'éléments positifs à l'examen du budget, notamment le passage d'une centaine de millions d'euros du budget de l'enseignement scolaire vers le budget de l'enseignement supérieur.

Ma première question porte sur les crédits de fonctionnement des établissements, qui connaissent une progression tout à fait significative. Envisagez-vous une réforme du mode de répartition des subventions dans les établissements ? Pourquoi lorsque le Sénat, l'an dernier, a procédé à une petite réduction de ces crédits, celle-ci a été appliquée de manière globale et non différenciée aux établissements ?

M. le Président - C'est une question lourde. La même répartition pour tout le monde, alors que certains ont une trésorerie bien garnie et que d'autres n'en ont pas, est très choquante !

M. Luc Ferry - Dans l'état actuel des choses, nous n'avons pas de réformes des normes San Remo en vue. Je ne dis pas que c'est une bonne base, mais on fait avec et on essaye d'ajuster le tir.

Pour être honnête, nous avons reçu un rapport de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) sur la gestion des universités, qui fait apparaître assez clairement un certain nombre de dysfonctionnements. Nos services

académiques, sans même parler des services centraux, ne connaissent pas exactement l'état des réserves des universités.

Ce rapport fait un certain nombre de propositions extrêmement intéressantes. Lorsqu'il sera rendu public, je ferai en sorte que les inspections générales qui me le remettent le fassent en présence du bureau de la conférence des présidents d'universités (CPU). On gagnera du temps et on essaiera d'en tirer les conséquences en matière de contrôle de gestion des universités et d'information des services rectoraux, ainsi que du ministère.

Nous sommes dans la situation la plus mauvaise qui soit. Il n'y a pas de contrôle de l'Etat, pas plus que d'autonomie véritable, ni de responsabilités des universitaires. On est exactement à mi-chemin !

Cela se traduit dans le budget par un renforcement de l'encadrement des universités, afin qu'elles disposent de moyens de gestion. On en tire également un certain nombre de conclusions en termes de renforcement du contrôle. Si l'on va vers une plus grande autonomie des universités, il faut un contrôle.

Pourquoi pas un contrôle extérieur, mais aussi à l'intérieur des cellules académiques qui s'occupent du supérieur ? Il faudrait qu'elles soient renforcées et capables d'exercer ce contrôle. C'est un sujet très lourd, sur lequel on va avancer très vite dans les semaines qui viennent, dès que le rapport sera remis officiellement.

Dernière remarque s'agissant des 2 millions d'euros régulés à la demande de la commission. Je n'étais pas en situation de les retirer à une université plutôt qu'à une autre. C'est pourquoi on a réparti la difficulté, aucun critère ne s'imposant. Pour tout dire, taxer une université plutôt qu'une autre n'était pas d'une grande clarté. C'est un détail. Le problème de fond est celui du contrôle de gestion des universités.

M. le Président – Est-ce à dire que nous n'avez pas d'informations synthétiques vous donnant la situation de chaque université, l'état de sa trésorerie, de ses besoins, de son budget ?

M. Luc Ferry - On a toutes les informations. Le problème est qu'elles sont très largement fausses. C'est précisément le constat du rapport.

M. le Président - C'est extraordinaire !

M. Luc Ferry - Non, car si les universités sont aujourd'hui dans une situation de relative autonomie, la gestion n'est pas assurée par des spécialistes. Même s'ils peuvent l'être, les professeurs d'université ne sont pas de bons gestionnaires a priori !

Si on veut aller -ce que j'aurais souhaité faire l'année dernière et que je n'ai pu réaliser pour des raisons que chacun aura comprises- vers plus d'autonomie des universités, cela suppose qu'on leur donne les moyens de gérer leur administration, y compris sur le plan strictement financier, ce qui

n'est pas le cas aujourd'hui, et que nous mettions d'autre part en place des procédures d'évaluation et de contrôle plus sérieuses.

Un président d'université vous dirait aujourd'hui que ce qu'ils font en matière de gestion n'est déjà pas si mal. Je ne dis pas que c'est une réponse satisfaisante, mais il faut que nous acceptions à la fois d'aller plus loin dans l'autonomie des universités et en même temps dans le renforcement de l'évaluation et du contrôle de gestion.

Nous sommes prêts à le faire et c'est pourquoi le rapport de l'IGF, de l'IGAENR et du CGPC tombe parfaitement bien. Je le rendrai publics dans les semaines qui viennent.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial - Ma deuxième question concerne l'exécution du programme d'investissements dans le domaine universitaire. La consommation de certains crédits d'équipement a connu un redressement tout à fait inattendu. Je souhaite bien entendu une amélioration de l'exécution des contrats de plan Etat-régions, mais pouvez-vous nous donner quelques explications sur ce miracle ?

M. Luc Ferry - Le miracle n'en est pas tout à fait un. On sait que très peu de régions étaient prêtes à mettre immédiatement en œuvre ces contrats de plan. Il y a eu des retards au départ puis les choses se sont mises en route. Nous avons maintenant besoin de crédits de paiement. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de basculer ces 100 millions d'euros vers le supérieur pour pouvoir achever le travail commencé. Il faut en tirer la leçon et réfléchir deux ou trois ans avant de mettre ces contrats de plan en place.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial - Comment s'oriente la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ?

M. Luc Ferry - C'est un sujet délicat. On a un vrai choix à faire entre enseignement supérieur-recherche universitaire d'un côté et recherche de l'autre. Personnellement, je préfère que l'on ait un regroupement dans une même mission. Il y a des arguments pour et contre des deux côtés. Je pense que la logique de l'avenir est d'avoir une mission où l'enseignement supérieur et la recherche sont largement associés.

Il existe diverses difficultés : d'une part, une telle mission serait l'interministérielle et d'autre part, il faut avancer sur la résolution du problème du statut des enseignants-chercheurs. Il y a là quelque chose d'assez absurde à mes yeux, pour l'avoir vécu de près, ayant été à la fois professeur d'université et chercheur au CNRS. Un professeur d'université et un chercheur du CNRS ont exactement les mêmes profils dans 98 % des cas.

Ne faut-il pas établir davantage de passerelles entre les deux métiers ? C'est ce que je crois. Il n'y a aucune raison pour que l'on soit chercheur à vie, sauf cas particulier. Nous mettons en place, avec Claudie Haigneré, des programmes de recrutement sur projet avec des chercheurs recrutés pour trois, quatre, cinq ans.

En second lieu, il faut qu'à l'intérieur même des universités, nous cessions enfin de prendre en compte les différentes activités -recherche, administration, enseignement- sur la base de 192 heures, en acceptant que l'on augmente les services des uns et qu'on diminue ceux des autres. On ne peut dire que la seule problématique est celle de la diminution de l'horaire d'enseignement pour ceux qui ont des tâches d'administration ou de recherche.

Il faut que l'on mette à plat ce que propose le rapport Belloc. Je le fais actuellement expertiser par mes services. C'est un sujet parallèle à l'organisation des missions et programmes de la LOLF. Cela dit, mon choix est d'avoir ensemble enseignement supérieur et recherche.

M. le Président - La parole est aux commissaires.

M. Aymeri de Montesquiou - C'est une douce musique à nos oreilles que d'entendre les ministres dire que l'objectif du ministère s'intègre dans la modernisation de l'Etat et de la réforme des structures, ou qu'un bon budget n'est pas forcément un budget en croissance !

La partie majeure de ce budget, c'est la masse salariale. De manière récurrente, tous les ans, il y a une demande de postes supplémentaires. Afin de mieux informer nos concitoyens, ne serait-il pas possible de leur permettre de comparer le ratio professeurs/élèves, tel qu'il existe dans les autres pays européens, pour pouvoir relativiser la position française ?

Ne pourrait-on par ailleurs moduler le ratio en fonction des difficultés et accentuer la différence entre les lycées situés en ZEP et des lycées comme *Louis le Grand* ou *Henry IV*, où nous avons le souvenir de classes qui dépassaient quarante élèves et où tout se passait bien ?

M. Xavier Darcos - Dans le projet de loi de finances, nous avons fait apparaître ces chiffres comparatifs par rapport aux autres pays de l'OCDE, qui permettent de bien situer la France en termes de professeurs par élève. Nous sommes assez bien situés puisque nous avons, dans le second degré, un professeur pour treize élèves et, dans le premier degré, un professeur pour vingt-trois. De fait, nous nous apercevons que, par rapport à la dépense publique, nos effectifs de professeurs par élève sont relativement élevés.

La question posée est celle de l'équité et non de son égalité. Ce projet de régulation des services est inscrit dans le grand débat, comme l'organisation de services, la répartition des effectifs, la différenciation des types de cours et des groupes selon les niveaux. C'est, d'évidence, un point essentiel de la réforme.

M. Paul Loridant - Ma question porte surtout sur l'enseignement scolaire. Connaissez-vous le nombre d'enfants scolarisés. Si c'est le cas, comment faites-vous ? Dans ma commune, je n'arrive pas à savoir combien j'ai d'élèves en maternelle et en primaire !

On inscrit les enfants en mairie, mais les sorties passent par les écoles. Evidemment, il arrive fréquemment que les directeurs d'école oublient de signaler que tel et tel élève est parti. Si l'on ajoute à cela la grève

administrative, l'inspectrice locale est incapable de dire combien il y a d'élèves. J'ai mes méthodes, mais c'est toujours au doigt mouillé. Ne pourrait-on pas décider que les inscriptions et les sorties se fassent en un même lieu ? Je plaide personnellement pour la mairie.

En second lieu, avez-vous une appréciation du phénomène de prosélytisme religieux dans vos établissements, notamment d'enseignement secondaire ? Dans des lycées de banlieue, certains emplois jeunes -et même parfois certains enseignants- font du prosélytisme. Tout le monde le sait, mais ni le proviseur, ni l'inspecteur d'académie, ni le recteur ne semblent au courant. Est-ce un phénomène de banlieue ou est-ce que cela existe ailleurs ?

M. Luc Ferry - S'agissant de la première question, le problème ne se pose pas vraiment dans le second degré puisqu'on a le système des affectations qui fait qu'on est à peu près au clair sur le nombre d'élèves.

Sur le premier degré en revanche, le problème que vous soulevez est aggravé depuis un certain nombre d'années par la grève administrative des directeurs d'école. Dans le premier degré, on a une marge d'erreurs assez grande en matière de démographie scolaire.

Pour être honnête, les chiffres annoncés pour la rentrée 2003 ne sont pas très justes. On aura un peu moins d'augmentation du nombre d'élèves dans le premier degré que ce qui a été annoncé par les services.

C'est pourquoi, le ministère est en train de mettre en place un outil de recensement, une base de données fiable, afin de disposer d'un suivi plus rigoureux.

M. le Président - Doit-on demander aux maires de France de recenser les élèves scolarisés ? Au moins, on y verrait clair !

M. Luc Ferry - On peut le faire autrement, mais en tous cas, on aura les bons chiffres ! Ce qui est plus étonnant dans ce ministère, c'est de voir que les problèmes budgétaires ont toujours été considérés comme des problèmes indignes. Mon prédécesseur immédiat se vantait auprès de moi de n'être jamais allé à Bercy !

Il est nécessaire de réhabiliter la problématique budgétaire. Un peu plus de 95 % de notre budget est mangé par les traitements des personnels. Le reste, la plupart du temps est déjà dépensé a priori et la politique disparaît au profit de l'absence de prise en charge du budgétaire.

Pour se tailler une marge de manœuvre en termes de politique au meilleur sens du terme, on est obligé de se battre sur des questions comme celle que nous évoquons maintenant.

Ce qui me paraît scandaleux, c'est que ces questions aient toujours été considérées comme secondaires et misérables. Depuis dix ans, droite et gauche confondues, les uns trouvent que leur budget est très bon parce qu'il augmente de 2-3 %, alors que les autres l'estiment désastreux parce qu'il diminue de 1 %

par rapport à l'année précédente. Il faut sortir de ce type de débat ridicule ! Ces questions budgétaires sont en réalité le nerf de la politique.

Pour revenir à la question initiale, le résultat du travail des directions du ministère permettra bientôt de disposer de données fiables, mais il est effectivement assez surréaliste de se dire que cela n'a jamais été fait ou que cela n'intéressait pas les ministres. Le seul qui se soit intéressé à ces questions, c'est Claude Allègre, avec les résultats que l'on sait.

M. le Président - Il faut que le Parlement aide les ministres !

M. Xavier Darcos - Les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) nous permettent de savoir à peu près combien nous avons d'élèves du premier degré ; ce que nous ignorons, c'est comment se distribuent les élèves d'une école à l'autre.

Les consommateurs d'école que sont les parents s'arrangent très tôt pour faire admettre leur enfant ici ou là -et le système ne fait qu'empirer. La question que soulève M. Loridant est en fait celle de la carte scolaire, que ce soit aux Ulis ou ailleurs.

S'agissant du prosélytisme, nous sommes vigilants sur ces questions. Il existait deux sources principales de prosélytisme : les enseignements de langue et culture d'origine (ELCO) -un effort a été fait pour voir comment fonctionnent ces associations- et le recrutement des assistants d'éducation, qui sera désormais réalisé par les chefs d'établissements eux-mêmes. Nous espérons que cette gestion de proximité permettra de veiller à un meilleur recrutement.

M. Yves Fréville - On dit qu'on n'a pas recruté de chercheurs en France durant les cinq ou six dernières années. C'est exact, mais on a recruté énormément d'enseignants chercheurs.

Je ne sais s'il y a eu des conséquences sur la qualité ou sur le montant de la recherche française, mais au moment où les effectifs étudiants connaissent une certaine stagnation, ne peut-on remettre un certain nombre d'enseignants chercheurs à la recherche ?

Pour ce faire, le temps n'est-il pas venu d'envisager l'intégration du CNRS ou de le transformer en un organisme proposant des appels à projet ?

M. Luc Ferry - C'est une idée à laquelle nous réfléchissons. Si l'on veut avancer sur le sujet, il faut accepter des passerelles entre l'enseignement supérieur et les grands instituts de recherche. Il faut aussi accepter de mettre en place une contractualisation de la recherche. C'est une bonne direction.

Ne faudrait-il pas aussi accepter de distinguer entre la recherche scientifique dure et la recherche en lettres et sciences humaines ? J'ai été chercheur au CNRS durant deux ans. J'avais un beau projet qui était de traduire un philosophe du droit allemand. Je n'avais pas vraiment besoin de microscope ni de laboratoire. Une gomme et un crayon étaient largement suffisants !

Je ne crois pas que l'on puisse comparer la recherche en lettres et sciences humaines et la recherche dans un laboratoire de biologie et de physique. Cela n'a aucun rapport et les sommes à consommer ne sont pas du tout les mêmes ! J'ai dirigé des centres de recherches quand j'étais à la tête du département des sciences politiques de l'IEP de Lyon. C'était parfois un peu surréaliste !

On a du mal à faire en sorte qu'un chercheur au CNRS vienne passer un an dans une université. Si l'on veut aller vers un nouveau statut des enseignants-chercheurs, il faut également renforcer l'évaluation des enseignants. Qu'appelle-t-on recherche ? Est-on capable de l'évaluer, de la mesurer ? Je crois qu'on aurait besoin de répondre à cette question si on veut distinguer les services.

M. Paul Girod - Comment allez-vous organiser la mise en place de la LOLF ? Est-il possible d'envisager le regroupement dans une même mission des établissements d'enseignement scolaire sous tutelle d'autres ministères ? Enfin, quelle est l'architecture des missions et des programmes en matière d'enseignement supérieur et d'enseignement scolaire ?

M. Luc Ferry - Dans le cadre de l'enseignement supérieur et de la recherche, il s'agit d'avoir une même mission interministérielle. Le problème se pose ensuite de savoir si formation supérieure et recherche universitaire sont dans un même programme ou dans deux programmes différents. Ces questions ne sont pas encore tranchées, mais j'ai dit ma préférence.

En ce qui concerne la LOLF, il est évident qu'on aura besoin de restructurer nos administrations au-delà de ce qu'on a fait. On a créé une direction de l'encadrement et on a recréé la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), mais il est évident qu'on aura besoin de repenser l'organisation de nos administrations. Ce qu'il faut éviter, c'est de créer des monstres administratifs.

Si vous n'en trouvez pas trace dans le document qui vous a été remis, c'est parce que le problème n'est pas encore tranché. Nous menons des expérimentations de la LOLF dans deux académies, Rennes et Bordeaux, avec trois programmes : un programme support, un programme premier degré et un programme second degré. Je pense qu'il serait bon d'aller voir sur place comment se met en place cette expérimentation, afin de pouvoir travailler ensemble sur ce sujet. Je trouve qu'on peut réaliser un travail constructif.

M. le Président - La crainte que nous avons est que les ministères, les uns après les autres, définissent des missions et des programmes peu nombreux pour jouer sur la fongibilité asymétrique et qu'on s'arrange pour reprendre tout ce qui existe, alors que, de notre point de vue, la LOLF devrait être l'occasion de constater qu'il existe certains services dont on n'a plus besoin.

M. Paul Girod - Une mission, par définition, peut être largement interministérielle.

M. le Président - Pas toutes !

M. Luc Ferry - Sur l'enseignement supérieur et la recherche, c'est le cas.

M. Paul Girod - Et la mission « *Jeunesse et enseignement scolaire* » ?

M. Luc Ferry - Non, il n'y a pas de raison.

M. Yves Fréville - Un grand chef d'entreprise que nous avons auditionné s'inquiétait de la baisse de niveau des études scientifiques en France, et en particulier des études d'ingénieur. Non seulement il mettait en évidence une certaine désaffection par rapport aux études scientifiques, mais il nous disait que les classes scientifiques connaissaient une crise. Qu'en est-il ?

M. Xavier Darcos - Il y a, de fait, une relative désaffection des filières scientifiques et, plus encore, des filières scientifiques du second degré dans leur flux vers le supérieur. Au lycée, les sections attirent moins les élèves parce qu'elles demandent beaucoup de travail et sont beaucoup plus difficiles à suivre. Comme il n'y a pas non plus d'appétence pour les études littéraires, qui offrent peu de débouchés, c'est la section ES qui gonfle de manière disproportionnée.

Pire encore, les élèves de S qui ont réussi le baccalauréat scientifique, qui offre tous les choix possibles, ne veulent surtout pas poursuivre des études scientifiques. On les retrouve donc dans des IUT, dans des classes préparatoires littéraires ou dans toutes sortes d'autres formations.

Nous avons donc deux difficultés : le vivier des lycées lui-même, et la véritable continuité entre le baccalauréat scientifique et les filières scientifiques supérieures.

M. Roland du Luart - Vous êtes en train de lancer une grande réforme dont tout le monde se félicite et qui est courageuse. Ne serait-il pas sage, dès le début, de rapprocher les cartes des académies et des régions ?

Enfin, croyez-vous à la pertinence des IUFM ?

M. Luc Ferry - Sur le premier sujet, sur le fond, je suis d'accord avec vous. Honnêtement, ce n'est pas un sujet pour année électorale. Je pense qu'il faudrait le faire.

M. le Président - Ce sera donc pour 2005 !

M. Luc Ferry - Pourquoi pas ?

Par ailleurs, indépendamment de cette question, on a dans la stratégie ministérielle de réforme une réforme qui va être engagée à partir de décembre sur l'organisation des services académiques et notamment sur l'articulation entre rectorats et inspections académiques.

S'agissant des IUFM, il n'est pas question de créer des IUFM. Le problème est que Claude Allègre nous a laissé, entre autres, deux vraies

difficultés : les emplois jeunes et les IUFM. Lorsque j'étais professeur d'école normale d'instituteurs il y a trente ans, c'était autre chose. Le problème est que les IUFM existent. Les supprimer est irréalisable.

On peut toutefois « universitariser » la première année, renforcer le caractère professionnel de la seconde année et jouer sur la formation des professeurs par le biais de la maquette des concours

La maquette des concours permet de d'induire une bonne formation, au moins sur le plan universitaire, en introduisant des épreuves de sciences, d'histoire et de langue indexées sur les programmes du primaire.

Par ailleurs, pour en revenir à la question précédente, nous ne nous en tenons pas à l'organisation actuelle par direction pour définir les programmes. Par exemple, pour l'administration centrale, la direction des affaires juridiques, celle des affaires financières, celle de l'administration et celle de l'évaluation ont vocation à être rassemblées dans un même programme support.

Enfin, concernant l'incitation à la recherche, je rappelle qu'on met en place un fonds incitatif pour la recherche de 150 millions d'euros.

M. Maurice Blin - D'autres pays d'Europe connaissent-ils comme nous ce redoutable problème de réformes en profondeur de notre système éducatif ? Pour ne prendre que le supérieur, je lis que les crédits qui lui ont été affectés au cours des dernières années étaient nettement inférieurs à ce que font les pays voisins. Pourquoi ce retard ?

Des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Angleterre connaissent-ils les mêmes problèmes que ceux que nous affrontons ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ne peut-on prendre modèle sur ce qu'ils ont fait -et surtout sur ce qu'ils n'ont pas fait ?

Par ailleurs, vous avez engagé un grand débat national sur la réforme de l'éducation. Quels sont les quelques points sur lesquels vous souhaitez que l'on vous éclaire davantage ?

M. Luc Ferry - S'agissant de la question des crédits de l'enseignement supérieur, nous sommes, en Europe, à peu près tous coupables d'avoir privilégié depuis vingt ans l'enseignement scolaire par rapport à l'enseignement supérieur, ce qui constitue une grande erreur, qui n'a pas été commise aux Etats-Unis ni au Japon.

Le conseil d'analyse économique a récemment remis un rapport extrêmement intéressant montrant que si nous voulions être concurrentiels en matière d'innovations technologiques, il fallait rééquilibrer considérablement nos budgets au profit de l'enseignement supérieur.

C'est pourquoi j'ai fait le choix d'un premier rééquilibrage de 100 millions d'euros par redéploiement. C'est un premier pas qu'il faudra accentuer dans l'avenir, car c'est évidemment sur l'enseignement supérieur qu'il faut mettre l'accent.

Nous avons un retard considérable de ce point de vue par rapport aux Etats-Unis et au Japon. C'est un point commun à toute l'Europe. Je me réjouis que la réunion des 38 ministres de l'enseignement supérieur, à Berlin, le mois dernier, ait, dans son communiqué, reconnu cette erreur collective et promis de la corriger à l'avenir. Nous sommes donc dans une situation assez comparable par rapport aux pays voisins.

M. Xavier Darcos - Par ailleurs, la commission qui prépare le grand débat a isolé 22 thèmes importants. Nous allons pouvoir très rapidement communiquer ces documents aux assemblées.

Les questions centrales que nous nous posons sont à peu près les mêmes que se posent tous les pays d'Europe. Il s'agit de faire en sorte qu'il y ait un lien entre la formation et l'emploi, que la formation continue à commander l'emploi, ce qui n'est pas le cas partout. Il faut aussi que les problèmes de la société, qui viennent sans cesse heurter l'école, puissent être conjurés.

C'est autour de ces grandes questions que tout tournera tôt ou tard : à quoi cela sert-il de se former ? Comment et pourquoi faut-il se former ? Pour quelle insertion ? Comment lutter contre la violence, le communautarisme ? Refonte de la laïcité, valeurs de la République, sont des thèmes immenses communs à toutes les démocraties modernes.

Certains pays ont réformé leur système éducatif de manière relativement vigoureuse -c'est vrai pour la Finlande, la Suisse, le Canada, la Corée- à partir de conceptions différentes, de formations plus externalisées, à partir d'un travail sur l'orientation plus systématique, mais aussi à partir d'un retour à une organisation scolaire plus sévère. Il existe plusieurs façons d'y arriver mais, de fait, les réformes structurelles de fond ont été faites par des pays comparables au nôtre.

M. Philippe Adnot - Je pense qu'il est important qu'il y ait une progression dans le niveau d'équipement informatique. Il ne servirait à rien d'avoir un ordinateur pour trois élèves dans le primaire si le collège n'a pas le même niveau d'équipement. En primaire, il faut d'abord savoir lire, écrire, compter.

Dans mon département, on réalise la rénovation informatique en même temps que celles des collèges, à partir du projet pédagogique des enseignants. Une équipe, financée par le conseil général, accompagne les enseignants pour qu'ils puissent se servir correctement du matériel.

S'agissant par ailleurs, de l'enseignement supérieur et de la recherche, il n'existe pas de bon cadre juridique pour réaliser des transferts de technologies. Cela n'encourage personne à se lancer dans les brevets, dans la valorisation. Si l'université et les écoles d'ingénieurs donnaient une plus grande part à la valorisation, ce sont autant de crédits en moins qui seraient nécessaires à la réalisation d'un certain nombre d'équipements ! Avez-vous des projets pour modifier cette situation juridique qui n'est pas satisfaisante ?

M. Xavier Darcos - Evidemment, l'équipement va de pair avec un projet pédagogique commun, le brevet informatique et internet (BII) devenant systématique à la fin du collège. C'est bien dans cet esprit que s'organise l'équipement.

Nous sommes toujours dans le même sujet de la réforme de l'Etat, car si nous envisageons réellement que les élèves puissent être de plus en plus autonomes face aux ressources des nouvelles technologies, nous envisageons aussi d'inverser le dispositif actuel des horaires pour diminuer le temps durant lequel l'élève est avec le professeur. Il y a là un projet très vaste qui représente, à terme, des économies d'échelle considérables.

M. Luc Ferry - Dans le projet de loi sur les universités que je souhaiterais faire passer cette année, il y a quelque chose qui touche directement à votre question.

La loi de Claude Allègre sur l'innovation et la valorisation de la recherche était bonne. Le problème est que nos universités ne sont pas capables d'en profiter. Si les universitaires ne sont pas des gestionnaires, ce ne sont pas non plus des commerciaux. Ils ne savent généralement pas valoriser eux-mêmes l'innovation et la recherche, même quand ils en sont à l'origine.

C'est tout l'intérêt des services des activités industrielles et commerciales (SAIC). Pour les gérer convenablement, il est également nécessaire d'avoir la possibilité de recruter des personnes compétentes. On touche là à nouveau à des problèmes des disparités de salaires dans la fonction publique qui sont impressionnantes. Un bon animateur de SAIC ne se paye pas le même prix qu'un maître de conférences !

La loi propose donc de résoudre ces problèmes en améliorant le fonctionnement des SAIC et en faisant en sorte qu'il puisse y en avoir dans tous les établissements d'enseignement ou de recherche du supérieur, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Adrien Gouteyron - Que fait-on pour améliorer ou rendre plus attractive la fonction de chef d'établissement ?

M. Xavier Darcos - Le problème de l'encadrement est un problème plus général. Nous avons même du mal à trouver des recteurs de qualité, dont on soit sûr de l'engagement. C'est vrai pour les inspecteurs d'académies, mais aussi pour les chefs d'établissement.

Il existe deux pistes. La première a été très largement explorée. Elle consiste à augmenter sensiblement les revenus des chefs d'établissement. C'est insuffisant. Un proviseur d'un grand lycée préparatoire gagne généralement moins qu'un professeur de « maths spé ».

L'autre piste consiste évidemment à diversifier le vivier. Chef d'établissement est un métier très usant, qui se fait souvent en deuxième partie de carrière, durant une quinzaine d'années. On s'en lasse beaucoup.

Il serait nécessaire que nous envisagions d'avoir des viviers différents, en provenance d'autres secteurs, d'autres ministères, des cadres nouveaux qui ont d'autres expériences. C'est un sujet qui est ouvert dans le cadre du grand débat sur l'école, mais c'est un sujet essentiel, car nous voyons bien que ce qui manque le plus dans ce ministère, ce sont les corps intermédiaires.

On voit ce qu'étaient naguère les inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) et ce qu'ils sont aujourd'hui. C'est un métier difficile, fatigant, mal rémunéré, qui ne donne pas tellement envie de s'y destiner.

M. Jacques Oudin - Vous avez dit qu'il fallait réhabiliter la gestion budgétaire. Dans l'application de la LOLF, il va falloir faire apparaître des indicateurs d'efficacité, de rentabilité ou de fonctionnement. Jusqu'où irez-vous dans cette opération vérité ?

M. le Président - Je ne suis pas sûr que vous ayez des gens compétents dans les rectorats pour traiter les problèmes de gestion. Or, je suis persuadé qu'il y a trop de monde à la comptabilité publique. Du fait de la LOLF, il y a là tout un potentiel humain qui pourrait être mis à votre disposition pour des fonctions de gestionnaires. Le problème est que lorsqu'on veut des données objectives, on n'a rien !

M. Luc Ferry - Si la commission des finances commence à nous offrir des postes au lieu de nous en retirer, c'est magnifique ! Je suis totalement preneur, car c'est un vrai sujet. Je suis convaincu que si l'on avait un très bon gestionnaire dans chaque université et dans chaque académie, on ferait des économies d'échelle et que les rompus et tout ce genre de choses sur la chaîne emploi-poste-personne disparaîtraient.

M. Jacques Oudin - Connaissez-vous le nombre d'enseignants de votre ministère mis à la disposition d'organismes qui n'ont rien à voir avec l'enseignement, et ceci sans contrepartie financière ?

Enfin, quelle est l'évolution du nombre des étudiants étrangers en France, notamment dans le cadre du développement de la francophonie ? Que fait-on pour les accueillir ?

M. Luc Ferry - Nous avons 181.000 étudiants étrangers en France cette année. En proportion du nombre d'étudiants accueillis, les chiffres sont de 28 % pour les Etats-Unis, 14 % pour le Royaume-Uni, 12 % pour l'Allemagne. La France arrive à 9 %, ce qui n'est pas suffisant.

Il y a à cela de nombreuses raisons, notamment matérielles, comme l'état du logement étudiant, mais aussi intellectuelles. Nos universités sont très peu lisibles de l'extérieur et sont de maniement difficile pour un étudiant étranger qui, lorsqu'il se retrouve dans une université française, est un peu perdu.

L'harmonisation des diplômes et le système des crédits est une chose très importante. Je vais par ailleurs mettre en place dans les semaines qui viennent un conseil de l'accueil des étudiants étrangers.

Nous n'avons pas véritablement de politique d'accueil. Quand on décide d'avoir des accords bilatéraux, de mettre en place des diplômes et des masters communs, des formations doctorales communes, il faut avoir une politique d'accueil des étudiants étrangers qui aille avec. C'est le point sur lequel on doit avancer.

En ce qui concerne les professeurs qui ne sont pas devant élèves, je suis heureux de vous remettre une fiche enfin fiable. Le seul véritable scandale, ce sont les 2.500 surnombres disciplinaires. Il y a aussi 2.000 professeurs qui ne sont pas en état d'enseigner. Je ne recommande pas de mettre des élèves devant eux. Sur le reste, on ne peut pas gagner grand chose.

Quant à la question des indicateurs d'évaluation, vous avez tout à fait raison. C'est le sujet majeur : il faut être courageux et nous le serons !

Le rendement des titulaires sur zone de remplacement (TZR) est de 46 %. La moitié du temps, ils ne sont donc pas en service. Comment améliorer la situation ? Prenez une académie comme celle de Nice : il y a 14 zones, nous avons divisé cette année les zones par trois. Résultat : vous augmentez considérablement le rendement, puisqu'ils peuvent aller dans deux ou trois zones dans lesquelles ils n'avaient pas le droit d'aller auparavant.

Par ailleurs, jusqu'à présent, on utilisait des contractuels et on gardait les TZR en réserve. Il faut faire l'inverse !

Ce sont des sujets lourds sur lesquels on peut faire des économies substantielles, ce que nous avons fait cette année, ce qui nous permet de parvenir à des résultats meilleurs.

Ce sont des choses que l'on fait et qui répondent aussi au problème des indicateurs. On peut s'engager sur des résultats, avoir une évaluation précise et dire qu'on va améliorer de 10 à 15 % le rendement du remplacement en France. C'est ce qu'on est en train de faire et que l'on continue à améliorer. Cela permet de bonnes exécutions budgétaires en fin d'année.

A l'issue de cette audition, la commission, sous la présidence désormais de M. Roland du Luart, vice-président, a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004.**

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AIS	Aide individualisée en seconde
AP	Autorisation de programme
ASU	(agent) d'Administration scolaire et universitaire
ATOS	(agent) Administratif, technique, ouvrier et de service
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
BCES	Budget coordonné de l'enseignement supérieur et de la recherche
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASU	Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CE1, CE2	Cours élémentaire 1, Cours élémentaire 2
CEL	Contrat éducatif local
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire de la jeunesse
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CES	Contrat emploi solidarité
CFA	Centre de formation des apprentis
CFA	Congé de fin d'activité
CIDJ	Centre d'information et de documentation jeunesse
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIO	Centre d'information et d'orientation
CM1, CM2	Cours moyen 1, Cours moyen 2
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CP	Cours préparatoire

CP	Crédit de paiement
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPER	Contrat de plan Etat-région
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CPDJ	Centre régional d'information jeunesse
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DO	Dépense ordinaire
DPD	(ancienne) Direction de la programmation et du développement
DPE	Direction des personnels enseignants
EMOP	Equipe mobile d'ouvriers professionnels
EPL	Etablissement public local d'enseignement
EREA	Ecole régionale d'enseignement adapté
ETP	Equivalent temps-plein
FNDVA	Fonds national de développement de la vie associative
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
HCEE	Haut conseil de l'évaluation de l'école
HNA	Heure d'enseignement non assurée
HSE	Heure supplémentaire d'enseignement
IA	Inspecteur d'académie
IATOS	(agent) Ingénieur, administratif, technique, ouvrier et de service
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IEN-IO	Inspecteur de l'éducation nationale spécialisé dans l'information et l'orientation des élèves
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires

IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INRP	Institut national de la recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPR	Inspecteur pédagogique régional
ISOE	Indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
IUT	Institut universitaire de technologie
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LP	Lycée professionnel
MA	Maître auxiliaire
MASTS	Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
MI-SE	Maître d'internat - surveillant d'externat
MJENR	Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
MO	Maître-ouvrier
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Ouvrier d'entretien et d'accueil
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OP	Ouvrier professionnel
OVE	Observatoire national de la vie étudiante

P/E	Nombre de professeurs pour cent élèves
PEGC	Professeur d'enseignement général des collèges
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLP	Professeur de lycée professionnel
REP	Réseau d'éducation prioritaire
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
STS	Section de technicien supérieur
TEN	Technicien de l'éducation nationale
TOS	(agent) Technicien, ouvrier et de service
TZR	Titulaire sur zone de remplacement
UIP	Unité d'intégration pédagogique
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

ANNEXE DOCUMENTAIRE

I. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES À L'ISSUE DE SON RAPPORT PARTICULIER SUR LA GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

A l'issue de son rapport public particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, **la Cour des Comptes a adopté la conclusion et les recommandations générales suivantes** relatives à l'enseignement scolaire :

« Au terme d'une enquête qui aura mobilisé l'ensemble des juridictions financières, la Cour constate que le système éducatif français a réussi à relever le double défi que constituaient pour lui l'exigence d'une amélioration des niveaux de qualification et le développement d'un enseignement de masse. Mais il n'y est parvenu que dans une relative ignorance de ses coûts et au prix de la mise en œuvre de procédures dont la complexité même a contribué à multiplier les contraintes et à diluer les responsabilités.

Une telle situation ne lui permet pas de répondre de la façon la plus efficace à la demande aujourd'hui générale d'une adaptation la plus fine possible aux caractéristiques et aux besoins des élèves et des étudiants.

A l'avenir, l'organisation du système éducatif devra s'adapter aux exigences actuelles de la gestion publique : préciser ses objectifs, mieux maîtriser l'emploi de ses moyens, compléter l'évaluation de ses résultats. Pour répondre aux évolutions démographiques prévues et aux besoins de la société, le système devra en outre améliorer considérablement sa capacité d'adaptation et sa rapidité de réaction.

A cet égard, les difficultés à surmonter dans l'enseignement scolaire diffèrent sensiblement de celles que rencontre l'enseignement supérieur.

Deux changements significatifs, à réaliser simultanément, peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur. D'une part, l'Etat doit assumer plus efficacement son rôle de pilote, à travers des procédures rénovées dans lesquelles la contractualisation des relations avec les établissements sera renforcée. D'autre part, l'autonomie des universités devra être réelle, ce qui implique qu'elles se montrent plus attentives à la qualité et aux coûts de leur gestion, développent l'évaluation sous ses divers aspects et s'ouvrent résolument au contexte européen.

Beaucoup plus complexe est le traitement à appliquer à l'enseignement scolaire. La recherche d'une indispensable cohérence y rend inéluctables une clarification et une redéfinition des rôles dévolus à chacun

des acteurs : administration centrale, échelons déconcentrés, collectivités décentralisées, établissements scolaires. Mais cette redéfinition, quelle que soit sa forme, rencontrera vite ses limites si elle ne s'accompagne pas d'une claire vision des conséquences que porteront ses choix et sans doute d'une expérimentation de leur mise en œuvre. Tout déplacement des responsabilités entre les acteurs induira en effet de profonds bouleversements sur l'organisation et la gestion de l'enseignement scolaire, ainsi que sur l'affectation des moyens dont il disposera, dans un ensemble où une nécessaire unité d'impulsion et de régulation devra être préservée.

Certains de ces choix s'esquissent mais aucun n'a encore été officiellement arrêté. Certaines de ces solutions s'ébauchent mais aucune n'est encore aboutie. Dans l'espoir de faciliter leur mise en œuvre, la Cour, au fil des développements du présent rapport, a énoncé quelques recommandations qu'elle croit devoir rappeler.

Pour l'enseignement scolaire

Dans un système qui marie la centralisation, la déconcentration et la décentralisation territoriale et fonctionnelle, selon des schémas encore très complexes, il convient de renforcer la programmation et le pilotage :

- assortir d'orientations nationales les objectifs généraux du code de l'éducation, régulièrement mises à jour en fonction des besoins d'insertion et de l'accès à l'enseignement supérieur ;

- élaborer une programmation explicite et en nombre limité des priorités nationales et définir les moyens qui leur sont affectés ;

- poursuivre les études en cours sur les facteurs explicatifs des différences de performance entre les académies et les établissements ;

- en matière de réformes, procéder, ex ante, par expérimentation en intégrant l'allocation des moyens et faire, ex post, des bilans de leur réalisation en termes à la fois de coût et de performances des élèves ;

- définir des mesures de la valeur ajoutée des cursus de formation et réintroduire une mesure des résultats en fin de collège ;

- demander aux académies de traduire explicitement les objectifs nationaux en priorités d'action et d'allocation de moyens, en fonction des situations locales, et en faire le support de la « contractualisation » avec l'administration centrale.

Des réformes concernant les modalités de gestion des moyens et d'exercice de la fonction enseignante sont nécessaires afin d'assurer une bonne adaptation aux besoins quantitatifs et qualitatifs. Dans ce but, il faudra :

- identifier précisément les facteurs de désajustement, liés en particulier aux modalités d'utilisation des heures et des emplois, qui creusent progressivement les écarts entre le potentiel d'enseignants disponibles et les structures pédagogiques mises en place dans les établissements ;

- mettre en place des outils de mesure des absences et réformer les modalités de remplacement des enseignants afin de réduire le sous-emploi manifeste des enseignants affectés en zone de remplacement ;

- inciter les académies à veiller à une meilleure correspondance entre les affectations d'enseignants titulaires et les besoins des établissements afin de limiter le recours à des enseignants contractuels ;

- conduire une politique active de communication à destination des enseignants ;

- se dégager d'une application rigide du barème et favoriser la « bivalence » disciplinaire en collège ;

- utiliser des mesures d'évaluation des enseignants débouchant sur la reconnaissance de leurs compétences et, à terme, leur prise en compte dans les décisions d'affectation et les promotions ;

- redéfinir les métiers des enseignants, leurs conditions d'emploi, de recrutement et de formation pour attirer en nombre des candidats répondant à l'évolution et à la diversification des besoins de l'enseignement ;

- mettre en place les mesures permettant d'associer plus étroitement les enseignants au fonctionnement des établissements.

Le rôle central reconnu dans les textes aux établissements scolaires, pour qu'il soit effectif, doit trouver sa traduction dans les règles et les pratiques de gestion et de direction. A cette fin, il importe de :

- reconnaître sa pleine portée à l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement ;

- donner aux bassins de formation un rôle d'arbitrage et de décision en matière d'offre de formation, y compris en zone urbaine ;

- renforcer les moyens dont disposent les chefs d'établissements pour assumer leur rôle de gestionnaires ;

- alléger les contraintes administratives, nées de la triple tutelle et de pratiques financières inadaptées, qui pèsent sur les établissements publics locaux d'enseignement ;

- affirmer le rôle de cohésion des chefs d'établissement à l'égard des équipes pédagogiques.

Pour que les **académies** soient le lieu de cohérence entre les divers partenaires nationaux, régionaux et locaux, elles **doivent disposer d'outils et de procédures leur permettant d'exercer pleinement leur rôle de coordination**, ce qui oblige à :

- formaliser et conforter les partenariats avec les collectivités territoriales pour l'élaboration des schémas de formation et l'évolution annuelle de l'offre de formation ;

- définir le contenu et la portée des projets d'établissement et s'engager sur ces bases dans une démarche de type contractuelle avec tous les établissements ;

- développer le contrôle de gestion au sein des services académiques ».

II. LE DIAGNOSTIC DU HAUT CONSEIL DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE SUR LE SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS

Dans le cadre de la préparation du débat national sur l'avenir de l'école, le Haut conseil de l'évaluation de l'école a publié en octobre 2003 un avis intitulé « *Éléments de diagnostic sur le système scolaire français* », dont des extraits sont reproduits ci-après :

« Emettre en quelques lignes un avis sur l'ensemble du fonctionnement et des résultats du système scolaire n'est pas sérieusement possible. Aussi, pour que cet avis nourrisse le nécessaire débat entre l'ensemble des acteurs concernés, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a choisi de ne pas rechercher l'exhaustivité, mais de mettre l'accent sur des problèmes et des enjeux qui lui semblent véritablement engager l'avenir immédiat et plus lointain, en laissant de côté de nombreuses questions de société qui seront forcément débattues... »

Les sorties sans qualification

« Les sorties sans qualification n'ont pas été totalement supprimées et elles représentent encore 7 à 8 % d'une génération. Elles concernent très majoritairement des jeunes issus de milieux très défavorisés. Si l'on s'en tient à la définition de la non qualification, c'est à dire la sortie avant la dernière année de CAP ou de BEP, on est passé de 1990 à 2001 de 82.000 à 60.000 sorties annuelles. L'objectif de la loi [d'orientation de 1989 consistant à conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du CAP ou du BEP] n'a donc pas été atteint, mais il faut mesurer le chemin parcouru en trente ans : au début des années 1970, c'était près d'un élève sur trois qui était considéré comme sortant sans qualification.

Ce chiffre de 60.000 est en tout état de cause trop élevé. Tout doit être mis en oeuvre pour le réduire et l'objectif de la loi maintenu, même s'il constitue un idéal qu'aucun système éducatif n'a pu atteindre. Le Haut Conseil tient à rappeler avec force qu'aucune qualification ultérieure ne peut être sérieusement construite sur une formation initiale insuffisante.

Le Haut conseil signale par ailleurs que la définition française de la non qualification devrait être précisée afin d'éviter bien des confusions¹⁴⁵. En adoptant la nomenclature internationale (Classification Internationale Type de l'Éducation-97), on peut dire aujourd'hui (chiffres de 2001) que 15 % d'une génération environ ne valide pas son passage dans le second cycle de l'enseignement secondaire (elle n'obtient donc ni un CAP ou un BEP, ni un baccalauréat) contre une moyenne de l'ordre de 18 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE (7 % au Japon, 28 % aux Etats-Unis). Ce chiffre donne une image plus exacte de la population en échec à la sortie du système ».

L'obtention du baccalauréat

« S'agissant du second objectif de l'article 3 de la loi d'orientation (80 % d'une génération au niveau du baccalauréat), les choses apparaissent plus compliquées... Après la progression rapide [des années 1985 à 1995], le système s'est installé depuis les années 1997-1998 dans une apparente stagnation dont il faudra bien analyser les causes et qui, à ce jour, n'a pas suscité de réactions satisfaisantes de la part de l'institution... »

La progression des « dix glorieuses » (1985-1995) a réduit le différentiel existant entre la probabilité d'obtenir un baccalauréat suivant que l'on est issu d'un milieu favorisé (cadre) ou au contraire du monde ouvrier... Mais au-delà de la différence de chance d'obtenir le baccalauréat, c'est la nature même du baccalauréat obtenu qui n'est pas identique selon l'origine sociale : pour les enfants de cadres supérieurs, la répartition par génération entre les trois types de baccalauréats, général, technologique et professionnel, est respectivement de 71 %, 12 % et 4 %, alors que cette répartition pour les enfants d'ouvriers est de 16 %, 16 % et 13 %... Ces différences très sensibles ont bien évidemment des conséquences lourdes en termes d'insertion mais surtout de poursuites d'études supérieures ».

L'école primaire

« La réponse à la question : « quel est le pourcentage d'élèves qui, à la fin de l'enseignement primaire, maîtrisent la lecture et l'écriture de la langue française ? » est nécessairement complexe et beaucoup de précautions doivent être prises avant de prétendre à une réalité scientifique incontestable. En croisant les évaluations les plus récentes qui permettent de mesurer le degré de compréhension de l'écrit, à des âges très différents, on peut avancer les points suivants :

¹⁴⁵ « 60.000 sorties sans qualification, 94.000 sorties sans diplôme ; les deux nombres ne s'additionnent pas et le premier n'est pas totalement inclus dans le second. Si on ne possède pas le baccalauréat, dans la nomenclature française, on peut être un diplômé non qualifié ou un qualifié non diplômé ».

– huit à neuf élèves et jeunes sur dix ont, à des degrés divers, une maîtrise de la lecture qui leur permet de bénéficier des enseignements qui leur sont dispensés, puis de participer à la vie sociale et professionnelle ;

– **en revanche, à tous les niveaux, 10 à 15 % des élèves sont en plus ou moins grande difficulté de compréhension face à l'écrit et près de la moitié de ces derniers peut être considérée en très grande difficulté ;**

– cette proportion d'élèves en grande et très grande difficulté n'a pas sensiblement augmenté au cours des dernières années, mais elle n'a pas non plus diminué et sur ce point comme sur d'autres, notre système éducatif connaît un palier...

Tous les travaux disponibles convergent pour montrer que le moment des apprentissages fondamentaux, ceux qui ont lieu au « cycle II » de l'école primaire, c'est-à-dire à l'articulation entre la dernière année d'école maternelle – la Grande section que tous les enfants fréquentent – et les deux premières années de l'école élémentaire – le CP et le CE1 – est essentiel dans une scolarité. Une lenteur ou une difficulté d'apprentissage au cours préparatoire compromet gravement le déroulement de la carrière scolaire ultérieure, surtout si elle est sanctionnée par un redoublement de cette première année d'école élémentaire, redoublement qui est en contradiction avec la politique des cycles. C'est à ce moment que se constitue un « noyau dur » d'élèves qui, ne maîtrisant pas les procédures élémentaires nécessaires aux apprentissages, ont du mal, à chaque niveau de la scolarité, à bénéficier des enseignements, et constituent vraisemblablement ensuite l'essentiel des jeunes que l'on peut considérer comme en danger d'illettrisme, lorsqu'ils participent à 17 ans à la Journée d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD) ».

Le collège

« ...Cinq points méritent d'être soulignés :

– le caractère « **unique** » du collège, entendu au sens où tous les élèves le fréquentent et ne s'orientent dans une voie de formation générale, technologique ou professionnelle qu'à l'issue de cette fréquentation, constitue un point fort de notre système éducatif et doit être maintenu. Les comparaisons internationales y incitent en mettant en lumière, d'un côté, la relative faiblesse et les fortes inégalités de résultats que connaissent vers 15 ans les jeunes des pays qui, comme l'Allemagne, pratiquent toujours une orientation précoce vers la fin du primaire, et, d'un autre côté, le bon niveau et la relative homogénéité de résultats que connaissent au même âge, les jeunes des pays qui promeuvent au contraire une scolarité obligatoire continue et uniforme, et souvent sans redoublement ;

– **la rupture est très forte entre notre école primaire et notre collège** : beaucoup a été fait pour donner de la cohérence aux programmes de l'une et de l'autre, pour clarifier le fait que les apprentissages doivent se

poursuivre au collège, pour aménager l'accueil des nouveaux élèves dans ces établissements, mais il faut sans doute aller plus loin, en s'inspirant là aussi d'exemples étrangers tels que ceux que l'on vient d'évoquer.

*– il faut aussi **expérimenter en fin d'école et en début de collège**, en posant les questions des conditions de travail et de vie des élèves et du rapprochement des pratiques enseignantes dans ces établissements... ;*

*– ...les **disparités de fréquentation entre les collèges sont maintenant bien connues et vont plutôt en s'aggravant** : un collège sur douze accueille en moyenne des élèves issus pour près de la moitié des catégories sociales les plus favorisées (alors qu'elles ne représentent que 15 % de la population totale des collèges) et un sur cinq accueille en moyenne deux tiers d'élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées (alors qu'elles représentent 45 % de la population totale). Cette situation tient, pour une large part, à la répartition de la population sur le territoire et il est manifeste que le « respect de la sectorisation » ne peut à lui seul la faire évoluer, d'autant plus que ce respect de la sectorisation est souvent « refusé » par les catégories sociales les plus favorisées. **Cette question, délicate et complexe, doit être débattue ;***

*– les **objectifs de fin de collège** – ou pour mieux dire, **de fin de scolarité obligatoire** – **devraient être clairement explicités** en conciliant deux approches très différentes de l'« empiement académique des disciplines », encore trop fréquent dans nos programmes : quelle doit être « la base commune des savoirs, savoir-faire et savoir-être citoyens de base » que doit détenir un jeune en fin de scolarité obligatoire et quelle doit être la base de compétences sur laquelle il pourra construire ensuite une formation qualifiante ? ».*

III. LES 22 SUJETS DE RÉFLEXION IDENTIFIÉS PAR LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT SUR L'AVENIR DE L'ÉCOLE

La Commission du **débat national sur l'avenir de l'École**, placée auprès du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche et présidée par M. Claude Thélot **a identifié et proposé les vingt-deux sujets de débat suivants :**

1) Quelles sont les valeurs de l'École républicaine et comment faire en sorte que la société les reconnaisse ?

2) Quelles doivent être les missions de l'École, à l'heure de l'Europe et pour les décennies à venir ?

3) Vers quel type d'égalité l'École doit-elle tendre ?

4) Faut-il partager autrement l'éducation entre jeunesse et âge adulte, et impliquer davantage le monde du travail ?

5) Quel socle commun de connaissances, de compétences et de règles de comportement, les élèves doivent prioritairement maîtriser au terme de chaque étape de la scolarité obligatoire ?

6) Comment l'École doit-elle s'adapter à la diversité des élèves ?

7) Comment améliorer la reconnaissance et l'organisation de la voie professionnelle ?

8) Comment motiver et faire travailler efficacement les élèves ?

9) Quelles doivent être les fonctions et les modalités de l'évaluation des élèves, de la notation et des examens ?

10) Comment organiser et améliorer l'orientation des élèves ?

11) Comment préparer et organiser l'entrée dans le supérieur ?

12) Comment les parents et les partenaires extérieurs de l'École peuvent-ils favoriser la réussite scolaire des élèves ?

13) Comment prendre en charge les élèves en grande difficulté ?

14) Comment scolariser les élèves handicapés ou atteints de maladie grave ?

15) Comment lutter efficacement contre la violence et les incivilités ?

16) Quelles relations établir entre les membres de la communauté éducative – en particulier entre parents et professeurs et entre professeurs et élèves ?

17) Comment améliorer la qualité de la vie des élèves à l'École ?

18) Comment, en matière d'éducation, définir et répartir les rôles et les responsabilités respectifs de l'État et des collectivités territoriales ?

19) Faut-il donner davantage d'autonomie aux établissements et accompagner celle-ci d'une évaluation ?

20) Comment l'École doit-elle utiliser au mieux les moyens dont elle dispose ?

21) Faut-il redéfinir les métiers de l'École ?

22) Comment former, recruter, évaluer les enseignants et mieux organiser leur carrière ?

IV. L'ÉVOLUTION DU STATUT ET DES OBLIGATIONS DE SERVICE DES ENSEIGNANTS

A. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes a formulé des observations détaillées

sur le statut et les obligations de service des enseignants dont des extraits sont reproduits ci-après.

1 – Des statuts éclatés et très contraignants

« ...Les statuts des professeurs agrégés et certifiés font l'objet de deux décrets qui datent de 1972 et ont donc plus de trente ans. Pour la plupart, les textes réglementaires qui définissent les conditions d'exercice de leurs fonctions sont même plus anciens, puisqu'ils résultent de différents décrets pris en 1950. Ils constituent désormais un corpus de règles complexes, qui ne tiennent qu'imparfaitement compte des changements importants qui ont affecté l'enseignement secondaire depuis la loi d'orientation de 1989.

La multiplicité des statuts particuliers est également une source de complexité. Certes, il est justifié que le statut applicable aux professeurs des écoles ne soit pas identique à celui des professeurs du second degré ou à celui des professeurs de l'enseignement professionnel. Cependant, la diversité des statuts va au-delà de la simple nécessité de tenir compte des particularités propres à chaque catégorie. Ainsi, onze catégories différentes d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les lycées et les collèges. Leurs obligations respectives, notamment en matière de durée du service hebdomadaire, ne sont pas toutes identiques, allant de quinze à vingt heures par semaine. Certains enseignants, notamment dans les classes préparatoires aux grandes écoles, se voient, de plus, appliquer des règles de pondération qui réduisent leur service d'enseignement à huit heures par semaine.

Ces textes statutaires, par nature de portée très générale, ne sont pas non plus conçus pour tenir compte des situations qui seraient justifiées par des considérations locales, telles que les caractéristiques particulières d'un poste ou d'un établissement. Les textes relatifs aux règles d'affectation ne prennent en considération, à l'exception de certains postes spécifiques dont le nombre demeure très limité, ni la nature du poste, ni celle de l'établissement scolaire. L'importance désormais accordée au travail transdisciplinaire justifierait pourtant que soit reconnue la complémentarité des savoir-faire au sein de ce qu'il est justement convenu d'appeler « l'équipe éducative ».

Les règles statutaires applicables aux enseignants ont, dans de nombreux cas, été révisées dans un sens qui ne fait qu'accroître les contraintes qui pèsent sur la gestion, sans que ces modifications aient toujours été justifiées par une amélioration du service rendu à la collectivité. Ainsi en est-il de la diminution des obligations réglementaires de service : le service hebdomadaire des professeurs de lycée professionnel (PLP) enseignant des matières théoriques est passé de 21 heures à 18 heures en 1990, celui des PLP enseignant des matières pratiques diminuant pour sa part à plusieurs reprises, de 26 heures en 1989 à 18 heures actuellement. Le service des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) a été également réduit, de 21 heures à 18 heures par semaine. Enfin, le service des enseignants des disciplines artistiques, quel que soit leur statut, a été diminué de deux heures par semaine à compter de la rentrée 2001.

De même, le nombre d'heures supplémentaires qu'un chef d'établissement peut imposer à un enseignant d'effectuer pour compléter un emploi du temps a été réduit de moitié en 2000, passant de deux heures à une heure par semaine.

Dans certains cas, les contraintes tiennent non plus aux réformes statutaires, mais au renoncement progressif de l'administration à faire appliquer des dispositions qui, pourtant, résultent de la réglementation. Il en est ainsi des demandes de temps partiel, de détachement et de disponibilité, des congés formation ou des postes à pourvoir dans l'enseignement supérieur. Ces départs, qui ne devraient être autorisés qu'en considération des besoins dans la zone géographique et la discipline considérées, sont en réalité quasi systématiquement autorisés.

Le ministère a également renoncé à faire appliquer le décret 50-581 du 25 mai 1950 qui autorise le recteur à affecter un enseignant sur un poste correspondant à une discipline voisine de la sienne. Enfin, dans certaines académies examinées récemment par l'IGAENR, il apparaît que le nombre de postes en zone de remplacement est maintenu à un niveau supérieur aux besoins pour ne pas contraindre les enseignants concernés à occuper un poste plus éloigné, notamment en zone rurale.

Ces différents éléments sont à l'origine de ce que les académies appellent « le rendement décroissant des emplois » : à un emploi budgétaire d'enseignant du second degré ouvert en loi de finances correspond en effet un nombre toujours plus faible d'heures d'enseignement assurées devant élèves... »

2 – La monovalence et le cloisonnement disciplinaire

« La révision des statuts a également conduit à la généralisation de la monovalence (enseignement d'une seule discipline) particulièrement dans les collèges. Auparavant, les PEGC, qui étaient souvent d'anciens instituteurs, enseignaient généralement dans deux disciplines différentes, lettres et histoire-géographie, lettres et langue vivante, mathématiques et sciences physiques... Cette polyvalence donnait aux chefs d'établissement une souplesse appréciable dans la confection des emplois du temps, notamment dans les petits collèges des zones rurales qui a disparu avec l'extinction du corps des PEGC.

La disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants. Elle ne peut cependant se traduire que par un accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire. Bien qu'il n'existe pas d'outils statistiques permettant de recenser ces « sous-services », la Cour a pu constater, au cours de ses enquêtes dans les établissements et à l'occasion de l'examen des états de service des enseignants, que cette situation n'était pas exceptionnelle. Certes, la réglementation autorise l'administration à affecter l'enseignant concerné sur deux, voire trois établissements, en vue de compléter son service. Or, cette disposition n'est pas toujours appliquée, en particulier hors des zones urbaines.

La Cour avait déjà souligné, dans le rapport public sur la fonction publique de l'Etat publié en avril 2001, les conséquences négatives de la généralisation de la monovalence disciplinaire, notamment dans les collèges. Le ministère de l'éducation nationale, dans sa réponse, avait indiqué qu'il avait conscience de ce risque et indiqué qu'il comptait mener « une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement. » Les enquêtes menées par la Cour en 2001 et 2002 dans plus de 150 établissements n'ont pas permis de constater une quelconque évolution de la situation.

Aux rigidités résultant de la monovalence s'ajoute, mais seulement dans le second degré, l'extrême diversité des disciplines enseignées, plus de 350 au total. Dans l'enseignement professionnel notamment, la variété des disciplines est telle que certaines ne comprennent qu'un nombre très faible d'enseignants : ainsi, en 2000, 35 des 88 disciplines d'enseignement technologique existantes comptent moins de dix enseignants titulaires sur l'ensemble du territoire national. Cette situation est sans doute justifiée par la variété des enseignements proposés. Dans certains cas cependant, les responsables académiques estiment que cette nomenclature pourrait être simplifiée ».

3 – Des règles de mutation excessivement rigides

« ...Au sein de l'éducation nationale, les mutations s'effectuent quasi exclusivement sur la base du volontariat : les enseignants qui souhaitent changer d'affectation déposent une demande en ce sens auprès de leur administration. Un enseignant est en effet réputé « titulaire de son poste », ce qui interdit de modifier son affectation, sauf en cas de suppression de ce poste (fermeture de classe ou d'option). Dans le premier degré, le faible taux de mutation interdépartemental (environ 2 %) rend difficiles les nécessaires rééquilibrages entre départements, ainsi que l'application des directives relatives aux ZEP et aux enseignants débutants ou en situation difficile. Dans le second degré, les demandes de mutation sont importantes en début de carrière, les jeunes enseignants étant majoritairement affectés dans des académies réputées difficiles. En revanche, une fois atteint l'objectif géographique recherché, la mobilité est beaucoup plus faible.

Dès lors, il devient quasiment impossible d'assurer un bon ajustement des effectifs d'élèves et d'enseignants, cet équilibre devant notamment être recherché, en collège et en lycée, dans chacune des 350 disciplines enseignées... »

4 – Le caractère mécanique de la notation

« ...Il apparaît donc que les promotions sont accordées en priorité aux enseignants les mieux classés lors de leur concours de recrutement et bénéficiant de la plus grande ancienneté. Ce système ne permet pas d'accélérer la carrière de ceux qui consacrent d'importants efforts à leur discipline, à la réussite de leurs élèves et à la vie de leur établissement. Aussi, la reconnaissance de leurs mérites consiste-t-elle souvent, paradoxalement, à les éloigner des élèves, en leur confiant des fonctions d'inspection ou d'encadrement pédagogique de leurs collègues ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

B. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a tout d'abord apporté **des précisions sur le coût en emplois des réformes statutaires intervenues au cours des dernières années :**

« - le coût de la diminution de 2 heures de l'obligation réglementaire de service des instituteurs spécialisés exerçant en SEGPA et EREA, à la rentrée 2002, peut être estimé à 780 équivalent-temps plein (ETP) ;

- le coût du passage de l'obligation réglementaire de service des PLP de lycées professionnels de 23 heures à 18 heures, à la rentrée 2000, peut être estimé à 100.000 heures (5.600 ETP) ;

- le coût du passage de l'obligation réglementaire de service des PLP des SEGPA et EREA de 23 heures à 18 heures, à la rentrée 2001, peut être estimé à 1.300 ETP ;

- le coût de la diminution de 2 heures de l'obligation réglementaire de service des professeurs d'arts plastiques et musique, soit une heure à la rentrée 2001 et une heure à la rentrée 2002, peut être estimé à 1.000 ETP ».

Au total, les quatre réformes statutaires précitées se sont donc traduites par un coût équivalent à 8.680 emplois.

Le ministère a par ailleurs apporté des précisions plus générales quant à l'évolution du rendement des emplois (cf. le tableau et l'encadré ci-après).

Evolution du rendement national des emplois par type d'établissement
(en heures par semaine)

	1999	2000	2001	2002	une variation de 1/10 ^{ème} de point par emploi équivaut approximativement à :
Collèges (hors SEGPA)	18,208	18,200	18,148	18,096	1000 ETP
Lycées	17,041	16,989	16,971	16,944	640 ETP
LP	19,606	18,099	18,089	18,095	340 ETP

Champ : Métropole + DOM, Source : DESCO

L'évaluation du rendement des emplois d'enseignants

« A la suite des recommandations du rapport BARILARI relatives notamment à « l'impératif d'un contrôle strict du potentiel implanté » et à la constitution d' « une marge de gestion d'emplois non implantés », la direction des personnels enseignants (DPE) a accéléré la mise au point, en liaison avec la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) et la direction des affaires financières (DAF), des outils visant à renforcer le contrôle de l'implantation des postes en tenant compte de l'apport réel des emplois délégués. Ces nouveaux outils viennent compléter les instruments déjà existants mis en place par la DESCO mais qui ne sont accessibles souvent qu'en cours d'année à partir de l'exploitation des bases-relais de l'année n-1.

1) L'évolution du taux du rendement des emplois calculé par la DESCO

La DESCO délègue aux académies des emplois d'enseignants. Ces emplois sont transformés en heures en appliquant un rendement moyen des emplois par niveaux d'enseignement (collège, lycée, LP), fonction du potentiel de chaque académie en enseignants de différents corps. C'est pourquoi afin de procéder à une juste répartition des emplois entre les académies, la DESCO se doit d'en évaluer le rendement.

Le rendement est calculé à partir des bases de gestion de personnels (EPP), qui permettent de dénombrer les ETP par Obligation Réglementaire de Service (ORS) des enseignants. Le volume d'heures postes apportées par chacune de ces tranches (somme des ETP x ORS) rapporté au nombre total d'ETP détermine le rendement constaté des emplois ; dans le cadre d'une préparation de rentrée (année n+1), un rendement prévisionnel est estimé compte tenu des modifications de la structure des corps enseignants et des réformes statutaires.

La DESCO, dans le cadre de la préparation de la rentrée, détermine, à partir des bases-relais de l'année n-1, un rendement constaté de l'année en cours pour chaque académie et au plan national.

2) La mise à disposition des académies d'un outil national de calcul du taux réel de rendement horaire des emplois sur la base d'un outil de suivi académique de la consommation budgétaire sur le chapitre 31-93

L'impératif d'une maîtrise rigoureuse de la cohérence de la chaîne Emploi- Poste-Personne (EPP), réaffirmé dans le cadre du plan de retour à l'équilibre budgétaire (PRE), a incité l'administration centrale à mettre à la disposition des académies des outils de contrôle du niveau d'implantation des moyens d'enseignement au regard des effectifs budgétaires dont elles disposent. Cet impératif d'un strict contrôle du potentiel implanté renforce l'exigence d'une fiabilisation des opérations de conversion par les académies des emplois fonctionnels qui leur sont délégués en heures-postes servant à la constitution de leur budget. Il s'agit particulièrement de prévenir d'éventuels désajustements auxquels le processus de transformation des emplois en heures-postes peut donner lieu, étant admis que « des déformations qui peuvent paraître limitées à chaque niveau, ont, dans un processus aussi important et complexe, des effets non négligeables en nombre d'unités au niveau national ».

La DPE a donc entrepris de développer un nouvel outil qui permet de suivre, les emplois consommés ou engagés par les personnels enseignants titulaires affectés dans l'académie. Cette consommation est constatée à partir de l'occupation des supports d'affectation par des agents qui appartiennent à un grade et à une discipline. Elle tient compte de l'obligation réglementaire de service (ORS) de chaque agent (c'est à dire des heures d'enseignement que chaque agent apporte compte tenu de son corps, de sa discipline de recrutement, ou de sa modalité de service - temps partiel -) mais aussi, selon le niveau d'enseignement de l'ORS du support occupé (poste chaire ou CPGE par exemple).

A l'heure actuelle, chaque académie calcule son propre taux de rendement. Elle dispose aussi des taux de rendement (nationaux et académiques) calculés par la DESCO à partir des informations remontées des bases relais académiques. Ces taux sont le constat de l'année précédant la rentrée scolaire en préparation. Ils n'intègrent pas les enseignants qui occupent des emplois sur les zones de remplacement. Il est à noter qu'il existe une grande disparité dans la répartition des enseignants par grade et par niveau d'enseignement entre les académies, ce qui se traduit par une forte dispersion des rendements moyens des emplois par académie.

Le nouvel outil permet un calcul exhaustif et effectif du taux académique de rendement des emplois. En effet, la méthode retenue pour calculer les emplois consommés ou engagés permet, en sens inverse, d'identifier, pour chaque emploi ou fraction d'emploi consommé ou engagé, l'ORS qui lui correspond. En multipliant chaque emploi ou fraction d'emploi réellement consommé ou engagé par l'ORS de l'agent, compte tenu de l'ORS du support qu'il occupe, on obtient le volume total d'heures réellement apportées par l'ensemble des enseignants affectés dans l'académie. Pour connaître le nombre moyen d'heures d'enseignement apportées par un emploi, il suffit alors de rapporter ce total d'heures consommées au total des emplois consommés et engagés. On obtient ainsi le taux réel de rendement des emplois de l'académie. La méthodologie mise en œuvre permet alors d'une part de confronter le taux réel de rendement des emplois avec le taux de rendement des emplois retenu par l'académie dans le cadre de sa préparation de rentrée ; d'autre part d'établir un taux prévisionnel de rendement des emplois pour l'année en préparation qui tienne compte de la réalité du rendement des emplois de l'année en cours et qui intègre une marge de gestion suffisante pour tenir compte des aléas de gestion ».

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

Enfin, dans une réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial transmise le 17 novembre 2003, le ministère a précisé ses

orientations relatives à l'évolution des obligations de service des enseignants en indiquant :

*« Une réflexion est en cours concernant des éventuels aménagements de service afin de prendre en compte dans le service des enseignants des activités autres que de cours stricto sensu puisque les obligations de service ne sont définies que par référence aux cours devant élèves. En effet, les conditions d'exercice du métier d'enseignant seront abordées dans le cadre **de la table ronde relative au métier d'enseignant** animée par la direction des personnels enseignants, en fonction des orientations qui suivent :*

Pour répondre à l'évolution nécessaire des métiers de l'enseignement, l'institution doit concilier les impératifs du service public d'éducation (notamment l'exigence d'équilibre entre les territoires et d'égalité d'accès au service public) avec les choix des enseignants. L'enjeu permanent est d'offrir aux enseignants des possibilités qui valorisent leurs compétences, l'importance de l'investissement dans leur travail et l'expérience acquise, aussi bien pour les promotions que pour la mobilité fonctionnelle. La mobilité dans la profession, la possibilité de construire de véritables itinéraires professionnels sont indispensables ; de même, les reconversions et les changements de carrière doivent être facilités.

Dans le déroulement d'une carrière, deux moments doivent faire l'objet d'une attention particulière : l'entrée dans la carrière, qui doit être accompagnée et la fin de carrière, qui doit pouvoir être aménagée.

Au cours de la carrière, il faut ouvrir des possibilités de diversifier les modalités d'enseignement, d'élargir le champ d'intervention des professeurs et prévoir des dispositifs de respiration ou de réorientation professionnelle. L'aménagement du temps de travail, au choix des professeurs, doit également être favorisé. Une attention particulière doit être portée à ceux qui sont en difficulté.

*Sur ces thèmes, sont créés **cinq Groupes de Travail** avec les organisations professionnelles (**GT1 à GT5**), qui doivent se réunir à compter du 19 novembre. Leurs thèmes de travail sont détaillés ci-après.*

Le groupe de travail GT1 sur les débuts de carrière des enseignants portera sur :

- l'accompagnement de l'entrée dans le métier. L'entrée progressive dans le métier devra s'appuyer sur un tutorat par des professeurs plus expérimentés et un aménagement du temps de travail au profit de la formation ;

- l'amélioration des débuts de carrière. Pourraient être explorés des possibilités d'indemnité de première affectation ou de prime d'installation ainsi qu'une réduction de la durée des premiers échelons. Dans la même perspective, les textes sur le reclassement devraient être revus pour prendre mieux en compte l'expérience acquise précédemment et l'ouverture européenne des recrutements.

Le groupe de travail GT2 sur la diversification des modalités d'enseignement et l'élargissement du champ d'intervention des enseignants part du constat selon lequel les enseignants sont trop souvent cantonnés dans un niveau d'enseignement ou dans un type d'intervention sans réelles possibilités de se confronter à de nouvelles exigences. Il s'agirait de favoriser, soit une souplesse d'intervention d'enseignement au sein d'un niveau d'enseignement, soit l'affectation dans un autre niveau d'enseignement ou un service d'enseignement partagé entre eux, soit des services mixtes d'enseignement...

[Concrètement, il est envisagé en premier lieu], dans le cadre de la diversification des modalités d'enseignement, de :

- favoriser des organisations plus souples des temps de service des professeurs dans le premier degré, notamment du fait de l'instauration de dominantes de formation facilitant l'échange de service entre les professeurs, de l'apport de compétences complémentaires par les intervenants extérieurs ou de la possibilité de dégager un maître de plus ;

- permettre aux professeurs du second degré d'exercer volontairement dans leur discipline dans le type d'établissement de leur choix, après éventuellement un temps d'adaptation : des certifiés et agrégés en LP, des PLP en collèges, lycées, en classes post-baccalauréat...;

- dans le même esprit, favoriser le temps partagé d'enseignement aux élèves entre tous les types d'établissements du second degré et entre les niveaux d'enseignement : des professeurs des écoles au collège, des professeurs du second degré dans les écoles primaires (langues..), des professeurs du second degré en lycée et en premier cycle universitaire... ;

- favoriser les services mixtes d'enseignement : formation initiale des élèves et formation continue des adultes, lycée professionnel et CFA public, enseignement aux élèves et à des professeurs à l'IUFM, enseignement en classe et enseignement à distance...

Les statuts des personnels doivent permettre ces possibilités et les règles de gestion être modifiées en conséquence... Dans tous les cas, seuls les enseignants volontaires seront concernés. Les procédures d'affectation ou d'attribution de services respecteront les principes de transparence et d'équité de traitement.

En second lieu, il est envisagé d'élargir le champ d'intervention des enseignants au conseil aux élèves (tutorat, orientations, suivi d'études...) ; aux missions de conseiller pédagogique de discipline ou pour un secteur, aux côtés des IPR ou des IEN ; à des fonctions de coordonnateurs de discipline, de niveau ... ou encore d'assistance pour les TICE... ; au tutorats pédagogiques de jeunes enseignants ; à la coordination pédagogique au niveau d'un bassin ou d'articulation avec l'environnement économique, social et culturel ; dans les établissements les plus difficiles, à la prise en charge des élèves par des équipes pluri-professionnelles.

Ces nouvelles tâches devraient être reconnues statutairement. Elles feraient l'objet d'un cadrage national par la mise au point de cahiers de charges (définition de la mission, objectifs, positionnement ...). Les recteurs et les inspecteurs d'académie devraient mettre l'accent sur certaines de ces missions, en fonction du contexte et des objectifs de l'académie. Dans ce cadre, il appartiendrait notamment aux établissements de déterminer plus spécifiquement les missions à valoriser en référence à leur projet, ainsi que les enseignants volontaires qui pourraient être concernés. Aujourd'hui des décharges de service sont accordées par les rectorats et les établissements. Une mise à plat sera opérée. Les enseignants intéressés se verraient proposer deux possibilités : soit une rémunération supplémentaire, soit une décharge de service correspondante. Dans tous les cas, seuls les enseignants volontaires seront concernés...

Le groupe de travail GT 3 portera sur les dispositifs de respiration ou de réorientation professionnelle [au travers notamment ...] de la mobilité européenne dans la carrière ; des détachements, délégations et mises à disposition dans une perspective de retour ; des dispositifs de congés fonctionnels : de formation, de mobilité, de formation mobilité... ; de la formation permanente et sa valorisation (VAE) ; des possibilités de reconversion volontaire ; des voies de passage dans un autre corps de l'éducation nationale ; des possibilités de seconde carrière à l'extérieur de l'éducation nationale par détachement puis éventuellement intégration ; des possibilités de seconde carrière à l'extérieur de l'éducation nationale par la mise en œuvre de l'article 77 de la loi sur les retraites. [En particulier], l'article 77 fera l'objet d'un travail spécifique pour une mise en œuvre opérationnelle en septembre 2004.

Le groupe de travail GT 4 concerne le suivi et l'aide aux enseignants en difficulté [au travers notamment ...] du recensement le plus exhaustif possible des situations de difficultés : mode de comptabilisation par l'institution, demandes non satisfaites, etc. et de l'analyse détaillée des dispositifs de prise en charge actuels et de leur « efficacité » : réadaptation, réemploi, mi-temps thérapeutique...

Le groupe de travail GT 5 porte sur l'aménagement du temps de travail... L'objectif de cette réflexion est d'offrir des possibilités nouvelles, au libre choix des enseignants, et en aucun cas d'imposer un nouveau cadre de travail pour tous. Les pistes de réflexion en sont : la mise en œuvre de l'annualisation du temps partiel à la suite du décret du 7/08/2002 ; le dispositif de mise en réserve d'HSA pour aménager son temps de travail ; le dispositif de mise en réserve d'HSA pour alimenter un compte formation (extension des dispositions prévues pour les PLP) ; la possibilité de convertir l'ISS en décharge de service ; la possibilité d'aménager le temps de travail sur tout ou partie de la carrière ».

V. ELEMENTS DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

A. L'ORGANISATION DU BACCALAURÉAT

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère a apporté les éléments d'information suivants :

« Dans tous les pays européens, un certificat (ou diplôme) est délivré aux élèves qui terminent l'enseignement secondaire et qui ont satisfait aux exigences requises. La détention de ce certificat est une condition minimale nécessaire pour accéder à l'enseignement supérieur. Les taux de réussite sont équivalents ou proches de ceux constatés en France.

Dans la plupart des pays, ce certificat est octroyé sur la base des résultats obtenus à un examen final. Cependant, en Belgique, en Espagne et en Suède, il est délivré à partir de l'évaluation continue de la ou des dernières années de l'enseignement secondaire général.

Dans quelques pays (Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Royaume-Uni, Islande, Norvège), l'obtention du certificat est liée aux résultats d'un examen final et au travail scolaire. En Finlande, les élèves reçoivent deux certificats, l'un basé sur le travail scolaire, l'autre sur les résultats de l'examen.

Dans la majorité des pays, lorsqu'un examen final est organisé il est composé d'une partie écrite et d'une partie orale. A ce niveau d'enseignement, la partie écrite est très fréquemment mise au point par un organe externe à l'établissement, même si elle est encore administrée au sein de l'établissement. C'est également le cas dans la plupart des pays pour la partie orale.

Ces dispositions sont donc similaires à la situation française. C'est toutefois en France que le nombre d'épreuves à présenter à l'examen est le plus important.

Dans quelques pays, ce sont les enseignants de l'établissement qui décident de la note attribuée et de la délivrance du certificat. Dans certains, la note finale est attribuée par un jury ou des personnes extérieures à l'établissement.

En Grèce et en Islande, la partie écrite est réalisée par un enseignant ou une équipe d'enseignants de l'établissement. En Autriche, le président de la commission d'examen choisit les questions à poser parmi celles rédigées par les enseignants de l'établissement.

Au Portugal, les élèves sont soumis à deux évaluations écrites : l'une interne, l'autre externe, avec moyenne des deux notes.

Aux Pays-Bas deux épreuves forment l'examen final : une épreuve interne orale et/ou écrite mise au point par un organe externe et corrigée par

les enseignants selon les normes établies par cet organe. La certification dépend de la moyenne des deux notes ».

Ces éléments de comparaison internationale peuvent être complétés sur deux points :

- **l'Espagne** a réintroduit au travers d'une loi de 2002, effective en 2005, l'examen final (« *prueba general de bachillerato* »), qui avait été supprimé en 1990. Cette mesure, qui s'accompagnera du maintien partiel du contrôle continu, vise selon le gouvernement espagnol à favoriser l'harmonisation du système éducatif de l'Espagne avec celui de ses voisins, à garantir les connaissances fondamentales des élèves sur une base égalitaire au niveau national, enfin, à accroître les efforts produits par les élèves ;

- en revanche, il convient d'observer que la certification de fin d'études secondaires est laissée **aux Etats-Unis** à la discrétion des lycées où elle repose sur la participation et les résultats obtenus au contrôle continu, l'admission dans l'enseignement supérieur dépendant ensuite de tests spécifiques.

B. LA FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS

Le **réseau Eurydice** piloté par la Commission européenne dans le cadre du programme Socrates a réalisé en 2002 une étude comparative sur la formation initiale et la transition vers la vie professionnelle des enseignants dans une trentaine de pays européens (tous les pays de l'Union européenne ainsi que la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, le Lichtenstein, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie).

Cette étude mettait en évidence **l'hétérogénéité** de la formation initiale des enseignants dans les pays européens. Ainsi, la durée de la formation varie-t-elle de trois ans (en Belgique) à six ans et demi (en Allemagne), la France, avec une durée de cinq ans, se situant plutôt dans la partie haute de la fourchette, notamment pour la durée de formation des enseignants du primaire (qui est le plus souvent de quatre ans dans les autres pays européens étudiés).

De même, cette étude relevait que les enseignants de niveau collège étaient des généralistes dans cinq pays, des spécialistes de deux ou trois matières dans quinze pays et des spécialistes d'une matière (comme en France), dans dix pays.

Cette étude suggérait pas ailleurs **deux singularités de la formation initiale des enseignants en France** :

- en premier lieu, **la France est le seul pays européen à organiser la formation initiale de l'ensemble des enseignants depuis l'école primaire jusqu'à l'enseignement supérieur court dans les mêmes établissements -**

les IUFM-, qui disposent ainsi du monopole de la formation initiale des enseignants ;

- en second lieu, en proportion de la rémunération et du nombre d'heures d'enseignement d'un néo-titulaire, la rémunération des aspirants enseignants en phase finale de leur formation (c'est à dire en France les étudiants de seconde année d'IUFM) est relativement élevée (95 % de celle d'un néo-titulaire selon les chiffres retenus par Eurydice), tandis que leur nombre d'heures d'enseignement (au maximum un tiers de celui d'un néo-titulaire en France) est relativement faible, par rapport aux autres pays européens.

Cette étude soulignait par ailleurs la coexistence en Europe de deux grands modèles de formation : d'une part, le modèle consécutif, adopté notamment par la France, l'Espagne et l'Italie, dans lequel la formation professionnelle suit la formation disciplinaire ; d'autre part, le modèle simultané, dans lequel la formation professionnelle a lieu en même temps que la formation disciplinaire, et qui tend à se diffuser :

« Le modèle simultané [est] de plus en plus dominant. L'enseignement obligatoire a été prolongé dans de nombreux pays ces trente dernières années et le niveau secondaire inférieur fait désormais partie intégrante de la scolarité obligatoire dans tous les pays européens. Depuis de nombreuses années, les pays nordiques et la moitié des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont intégré pleinement ce niveau à celui du primaire dans une structure unique. Dans tous les pays candidats où la structure unique est organisée, la formation initiale des enseignants se destinant à ces dernières années de l'enseignement obligatoire est traditionnellement organisée selon le modèle dit simultané.

La plupart des pays nordiques ont mené des réformes au cours des dernières décennies pour adopter ce modèle. Le plus souvent, c'est d'abord en combinaison avec le modèle consécutif classique que les responsables politiques l'ont introduit. Ils ont ensuite supprimé le modèle consécutif ou ont rendu le modèle simultané dominant. Ces réformes aboutissent donc à un rapprochement ou à une fusion des qualifications des enseignants des [différents] niveaux.

Les autres pays qui ont conservé une séparation nette entre le niveau primaire et secondaire ont également adopté ou visent à adopter le modèle simultané pour la formation des enseignants du secondaire inférieur en combinaison ou non avec le modèle consécutif (voir chapitre 2).

L'Espagne, la France, l'Italie et la Bulgarie font figure d'exception. Toute la formation initiale des enseignants de ce niveau se déroule selon le modèle consécutif. En Espagne, les changements de modèles de formation ont clairement suivi les modifications apportées à l'organisation de l'enseignement de base : pendant toute la période où l'enseignement obligatoire était organisé en une structure unique, les enseignants étaient formés selon le modèle simultané. Suite à la réforme LOGSE de 1990 qui a

scindé l'enseignement obligatoire en deux niveaux clairement séparés, la formation des enseignants du niveau secondaire inférieur a été adaptée à celle du niveau secondaire supérieur, c'est-à-dire selon un modèle consécutif.

La France est l'unique pays où, en 1982, le choix a été fait d'aligner progressivement le modèle de la formation des enseignants du niveau primaire sur celui du niveau secondaire inférieur.

Il faut souligner que, dans les modèles simultanés de formation, la décision de devenir enseignant est prise très tôt par l'étudiant. La formation constitue par là un engagement beaucoup plus important en terme de durée. En revanche, dans les systèmes consécutifs, la décision de rejoindre l'enseignement est prise plus tard, après avoir obtenu un premier diplôme d'enseignement tertiaire, et la période consacrée à la formation d'enseignant est relativement courte. Avec le modèle consécutif, il est donc plus difficile pour les responsables de la planification d'estimer quelques années à l'avance le nombre de diplômés enseignants sur lesquels ils vont pouvoir compter pour répondre à la demande ».

Enfin, cette étude relevait **deux grandes tendances** :

- **d'un côté des interrogations quant à l'efficacité de la phase finale de formation professionnelle** : *« dans les pays où une phase finale qualifiant existe déjà depuis un certain nombre d'années, les experts commencent à évaluer ces approches et à s'interroger sur l'efficacité réelle d'un tel système et sur la nécessité de réaliser des réformes. Ainsi, en Allemagne, la phase finale qualifiante, appelée Vorbereitungsdienst et faisant partie intégrante de la formation initiale des enseignants, est l'objet de critiques quant à sa réelle efficacité sur le développement professionnel des enseignants. Il a été observé que les institutions de formation (Studienseminare) en charge de cette phase courent souvent le risque de former leurs enseignants dans un « isolement absolu ». Cet isolement s'expliquerait par le relâchement des liens entre universités et institutions de formation des enseignants, ainsi que par l'insuffisante coopération entre ces dernières et les établissements scolaires où ils envoient les enseignants stagiaires. Est également soulignée la négligence avec laquelle la formation des formateurs des institutions de formation des enseignants est traitée. Ces formateurs de futurs enseignants ne reçoivent aucune formation spécifique pour mener à bien leur mission pendant cette phase. En France, on s'interroge sur l'absence de formation des tuteurs ou « maîtres des maîtres » travaillant dans les IUFM » ;*

- de l'autre, **le développement des mesures de soutien aux jeunes enseignants durant les premières années de leur carrière.**