



N° 256 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 30

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE :

JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. JEAN-YVES CHAMARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LES LEÇONS DU PASSÉ	11
I.- LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉLÈVES	11
A.- LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE	11
1.- L'enseignement du premier degré.....	11
2.- L'enseignement secondaire	14
B.- UN RENFORCEMENT CONSIDÉRABLE DES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	18
1.- La progression du budget de l'enseignement scolaire	18
a) <i>Le renforcement des personnels présents dans les établissements d'enseignement</i>	20
b) <i>L'importance des mesures catégorielles</i>	22
2.- L'évolution de la dépense intérieure d'éducation	22
3.- L'accueil des élèves	26
II.- DES PERFORMANCES QUI MARQUENT LE PAS	29
III.- UNE GESTION PEU OPTIMALE	31
CHAPITRE II : LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003	
A.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL	
1.- Les créations d'emplois budgétaires	
a) <i>Les enseignants du premier degré</i>	
b) <i>Les enseignants du second degré ou assimilés</i>	
c) <i>Les personnels non enseignants</i>	
2.- Les mesures en faveur des personnels	
a) <i>Les mesures concernant les personnels enseignant</i>	
b) <i>Les mesures concernant les personnels de direction et d'inspection</i>	
c) <i>Les mesures concernant les autres personnels non enseignant</i>	
d) <i>La nouvelle bonification indiciaire</i>	

B.– LES CREDITS PEDAGOGIQUES	
1.– Le plan de lutte contre l'illettrisme	
2.– L'éducation artistique et culturelle	
3.– L'apprentissage des langues vivantes à l'école	
4.– Le plan « <i>Handiscol</i> »	
5.– L'opération « École ouverte »	
6.– Les dispositifs relais	
7.– La validation des acquis professionnels	
C.– LE NOUVEAU DISPOSITIF DE PROXIMITE	
1.– Les aides-éducateurs	
2.– Les maîtres d'internat-surveillants d'externat	
3.– La réflexion sur la mise en place d'un nouveau dispositif	
D.– LES AUTRES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	
E.– LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT	
II.- L'EXECUTION DES BUDGETS POUR 2001 ET 2002	
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2001	
1.– L'évolution des crédits disponibles	
2.– La consommation des crédits disponibles	
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2002	
CHAPITRE III : LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	
I.– LA NOUVELLE PRESENTATION DES CREDITS CONSACRES A LA JEUNESSE	
II.– LA POLITIQUE MENEÉ EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	
A.– LA PARTICIPATION DES JEUNES A LA VIE SOCIALE	
1.– Le réseau information jeunesse	
2.– Les conseils national et départementaux de la jeunesse	
3.– L'opération « Défi-jeunes »	
4.– Les chantiers de jeunes bénévoles	
B.– LE SOUTIEN AU TISSU ASSOCIATIF ET A L'EDUCATION POPULAIRE	
1.– Le soutien aux associations	
2.– La participation au FONJEP	

C.– L'ACCES AUX PRATIQUES DE LOISIRS ET LA PROTECTION DES MINEURS	
1.– Les contrats éducatifs locaux	
2.– Le contrôle des centres de loisirs	
3.– La formation des animateurs	
4.– Les échanges interculturels	
D.–L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE	
E.– LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE	
EXAMEN EN COMMISSION	
<i>Article 48 : Autorisation de perception des taxes parafiscales rattachées.</i>	
<i>(lignes n° 36 et 37 de l'état E annexé)</i>	

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, la quasi-totalité des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

INTRODUCTION

Avec un montant de 54 milliards d'euros en 2003, le budget de l'enseignement scolaire dépassera le produit de l'impôt sur le revenu. A près de 95 %, ces crédits sont destinés à la rémunération de plus de 900 000 fonctionnaires en poste dans les établissements de l'enseignement public et d'environ 140 000 enseignants des établissements privés sous contrat.

Ce poids des dépenses de personnel explique l'inertie d'un budget qui a augmenté de 73 % entre 1990 et 2002 (+ 45 % hors inflation) et est passé de 16 à 20 % du budget total de l'État. Ce sont d'ailleurs l'augmentation du nombre de fonctionnaires, la revalorisation de leurs rémunérations, l'amélioration du déroulement de leur carrière et l'évolution du coût des pensions qui expliquent la croissance considérable des ressources que l'État consacre à son système scolaire.

Parce que cette progression des dépenses s'est faite dans un contexte démographique induisant une diminution sensible des effectifs d'élèves scolarisés, elle a conduit à un niveau de la dépense moyenne par élève qui place la France dans une position singulière par rapport à ses principaux partenaires de l'OCDE. Si elle se situe légèrement au-dessus de la moyenne pour l'enseignement primaire, la France se caractérise par un coût très élevé – supérieur de plus d'un tiers à la moyenne de l'OCDE – pour l'enseignement secondaire.

Cette évolution a-t-elle été consciemment choisie ? A-t-elle fait l'objet d'un véritable débat public, notamment devant le Parlement ? A l'évidence, non.

C'est l'accumulation, année après année, de mesures particulières – qui toutes ont eu leur part de légitimité – qui a conduit à cette progression considérable de la dépense, sans que leur coût global ait été clairement perçu. De même, comment nier que le coût de notre enseignement secondaire résulte de choix implicites, qu'il s'agisse de la généralisation de la monovalence des enseignants ou du foisonnement disciplinaire ? Foisonnement qui fait de la France, après l'Italie, la championne du plus faible taux d'élèves par enseignant de l'OCDE.

La situation globale de nos finances publiques, les contraintes de l'Union européenne et nos engagements de réduction des charges pris vis-à-vis de nos concitoyens nous obligent à rompre avec cette logique aveugle du « tout-budgétaire ». Le poids du budget de l'enseignement scolaire est devenu trop lourd pour qu'il s'exonère de la règle commune et pour que l'on continue de négliger toute évaluation des résultats obtenus au regard des moyens mis en place et de se refuser à toute comparaison avec nos principaux voisins.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

CHAPITRE PREMIER : LES LEÇONS DU PASSÉ

Le contexte démographique et le renforcement considérable des moyens consacrés à l'enseignement scolaire ont placé notre pays dans une situation singulière par rapport à ses principaux partenaires, caractérisée à la fois par une dépenses supérieure et des résultats pourtant tout à fait comparables.

I.- LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉLÈVES

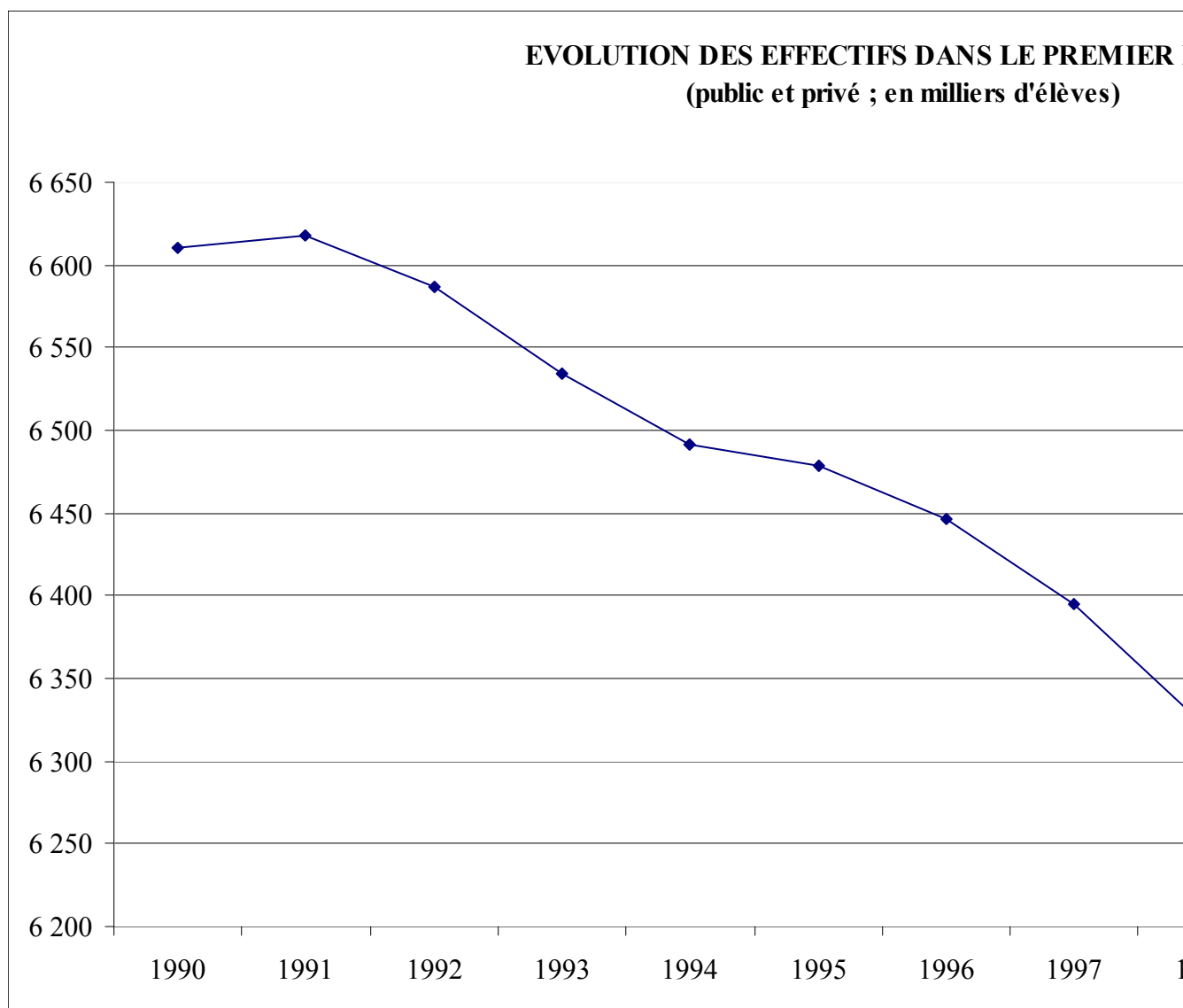
Au cours de la décennie écoulée, les moyens tant humains que financiers n'ont pas été mesurés à l'égard de l'enseignement scolaire dans notre pays, alors que l'évolution démographique mettait un terme à l'augmentation continue du nombre d'élèves constatée précédemment. Ce double mouvement a conduit à faire que la dépense moyenne par élève dans le secondaire soit plus élevée en France que chez la plupart de nos voisins européens.

A.- LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE

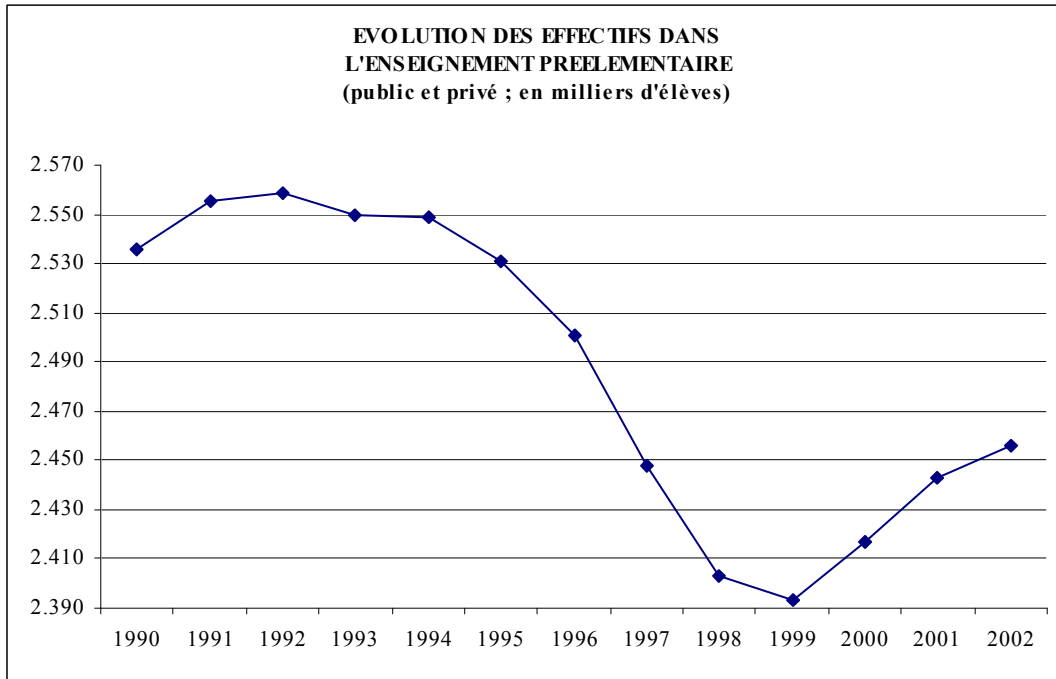
Au cours de la dernière décennie, le nombre des élèves scolarisés a diminué, la diminution étant particulièrement sensible dans l'enseignement secondaire.

1.- L'enseignement du premier degré

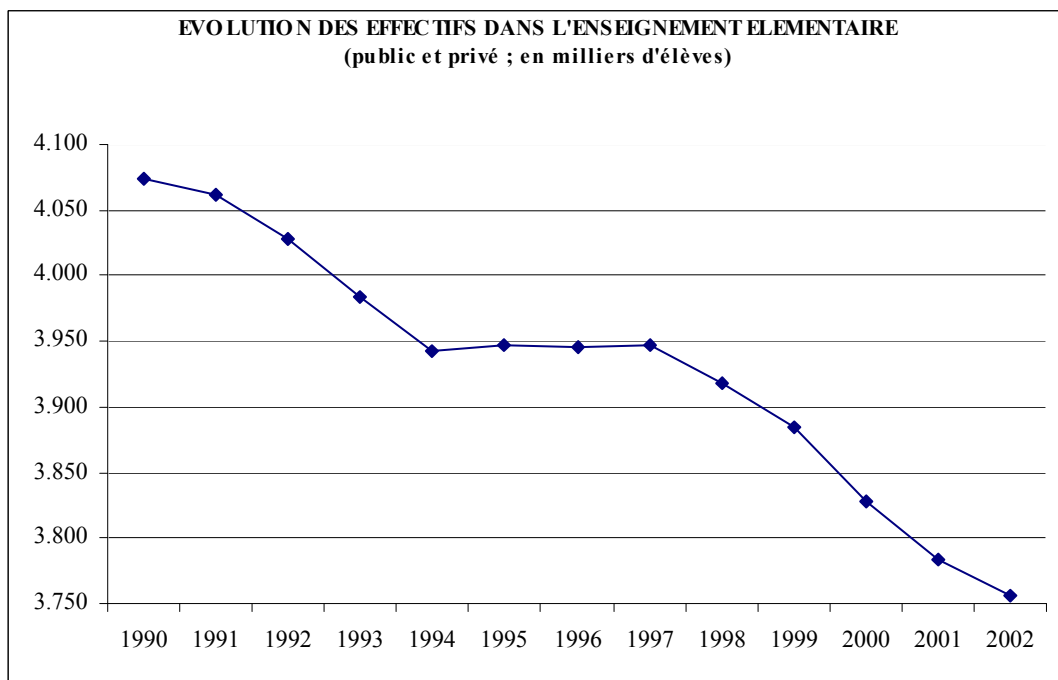
Dans l'enseignement du premier degré (en France métropolitaine et hors enseignement spécialisé), le nombre d'élèves scolarisés a globalement diminué entre 1989-1990 et 2001-2002, passant de 6 610 000 à 6 211 500 élèves, soit un recul de 6 %.



L'enseignement préélémentaire a vu ses effectifs presque doubler entre 1960-1961 et 1985-1986 (passant de 1 374 100 à 2 563 500), en raison de la progression de la scolarisation des enfants de trois ans et, dans une moindre mesure, des enfants de deux ans. A partir de cette date, l'évolution démographique influence fortement le niveau des effectifs du préélémentaire : ils reculent jusqu'en 1988/89 (- 59 300 élèves, soit - 2,3 %), avant de se redresser jusqu'en 1991/92 (+ 45 500, soit + 1,8 %), de diminuer à nouveau jusqu'en 1998/99 (- 156 600, soit - 6,1 %) et réaugmenter à nouveau depuis lors (+ 63 000, soit + 2,6 %). Ainsi, la diminution totale entre 1989-1990 et 2001-2002 a atteint - 3,1 %. Dès lors, **les effectifs scolarisés en 2001-2002 dans les écoles maternelles restent inférieurs à ceux scolarisés en 1985.**



Pour sa part, l'**enseignement élémentaire** a perdu 18,1 % de ses effectifs entre 1960/61 et 1985/86 (ceux-ci sont passés de 4 915 400 à 4 027 300), période au cours de laquelle il enregistrait les effets de la baisse démographique ainsi que la réduction des retards scolaires. Par la suite, la diminution des effectifs s'est poursuivie à un rythme plus lent. Globalement, cette baisse a atteint 7,8 % entre 1989-1990 et 2001-2002, soit une diminution de 318 700 élèves. Avec 3 755 400 élèves accueillis, l'**enseignement élémentaire scolarise, en 2001-2002, 1 million d'élèves en moins qu'au début des années 1970.**



Dans ses *Projections du système éducatif à dix ans* parues au début de 2001, le ministère de l'Éducation nationale ne prévoit pas de profonds bouleversements. La principale variable d'évolution des effectifs de l'enseignement du premier degré sera, au cours de la prochaine décennie, le nombre des naissances. L'évolution de la scolarisation à deux ans ne devrait jouer qu'un rôle mineur, même si une croissance de ce taux de scolarisation est attendue sur la période (38 % en 2009, au lieu de 34,9 % en 1999), du fait de la volonté du ministère de tenir compte de la demande des familles et du souci de développer la scolarisation précoce dans les zones les plus sensibles. **Sur la période 1999-2009, les effectifs scolarisés devraient rester stables, puisqu'ils n'augmenteraient que de 0,2 % (soit 9 500 élèves supplémentaires).** Cependant, l'évolution est plus contrastée selon le niveau et entre le début et la fin de cette décennie à venir, comme l'indique le tableau ci-dessous.

PRÉVISIONS D'EFFECTIFS SCOLARISÉS DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (1)

	1999-2004			2004-2009			<i>(en milliers d'élèves)</i> Cumul 1999-2009	
	Effectifs en 2004	Évolution	en %	Effectifs en 2009	Évolution	en %	Évolution	en %
Enseignement préélémentaire	2.494,3	+ 77,6	+ 3,2	2.459,4	- 34,9	- 1,4	+ 42,7	+ 1,8
Enseignement élémentaire	3.730,5	- 97,8	- 2,6	3.795,1	+ 64,6	+ 17	- 33,2	- 0,9
Total	6.224,8	- 20,2	- 0,3	6.254,5	+ 29,7	+ 0,5	+ 9,5	+ 0,2

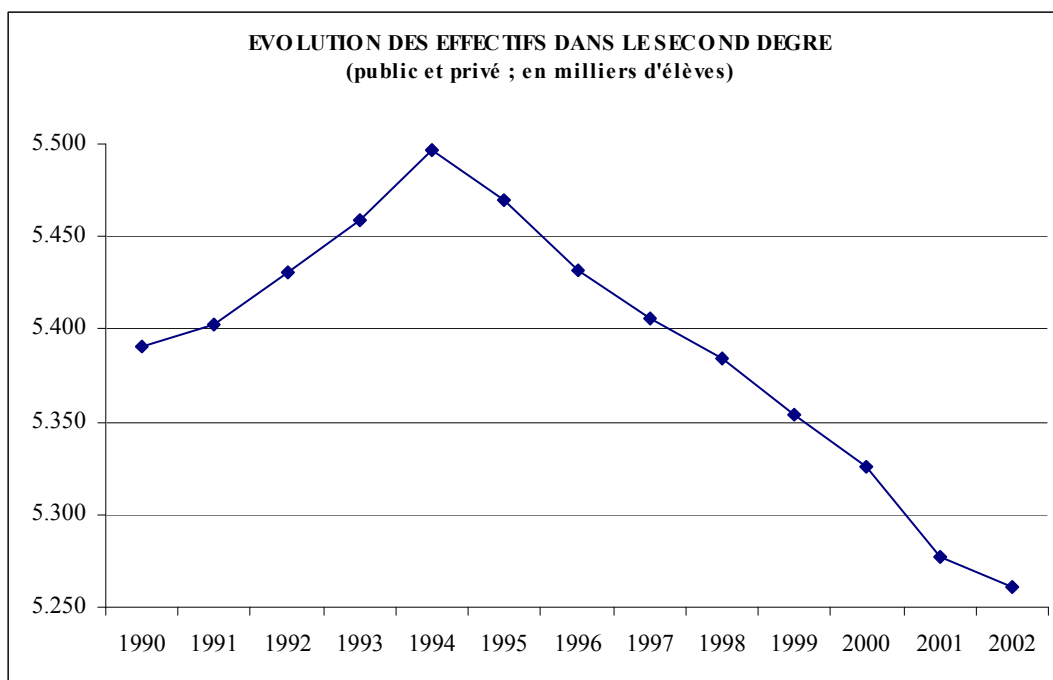
(1) (France métropolitaine, public hors enseignements spécialisés)

Source : ministère de l'Éducation nationale (Éducation et formation, n° 58, janvier-mars 2001).

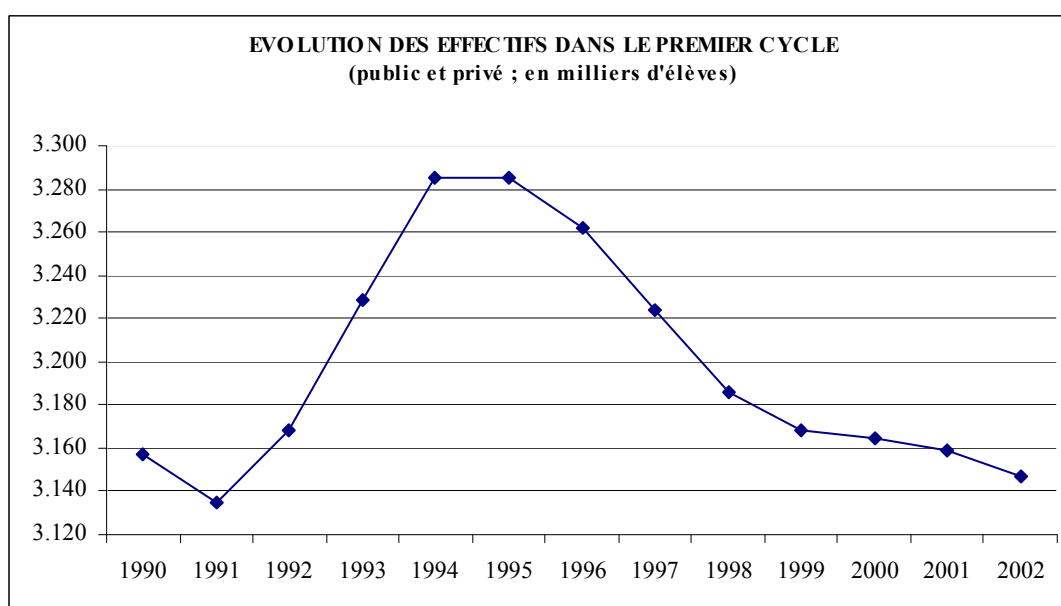
Il convient de noter que ces prévisions ont été réalisées sans tenir compte de l'évolution favorable des naissances au cours des deux dernières années. Dès lors, les effectifs à l'horizon devraient être légèrement supérieurs à ceux figurant dans ce tableau.

2.- L'enseignement secondaire

Entre 1989-1990 et 2001-2002, le nombre d'élèves accueillis dans l'enseignement secondaire a diminué de 129 500 élèves (soit une baisse de 2,4 %), passant de 5 390 700 à 5 261 200 élèves, soit un chiffre inférieur à celui constaté en 1985-1986.

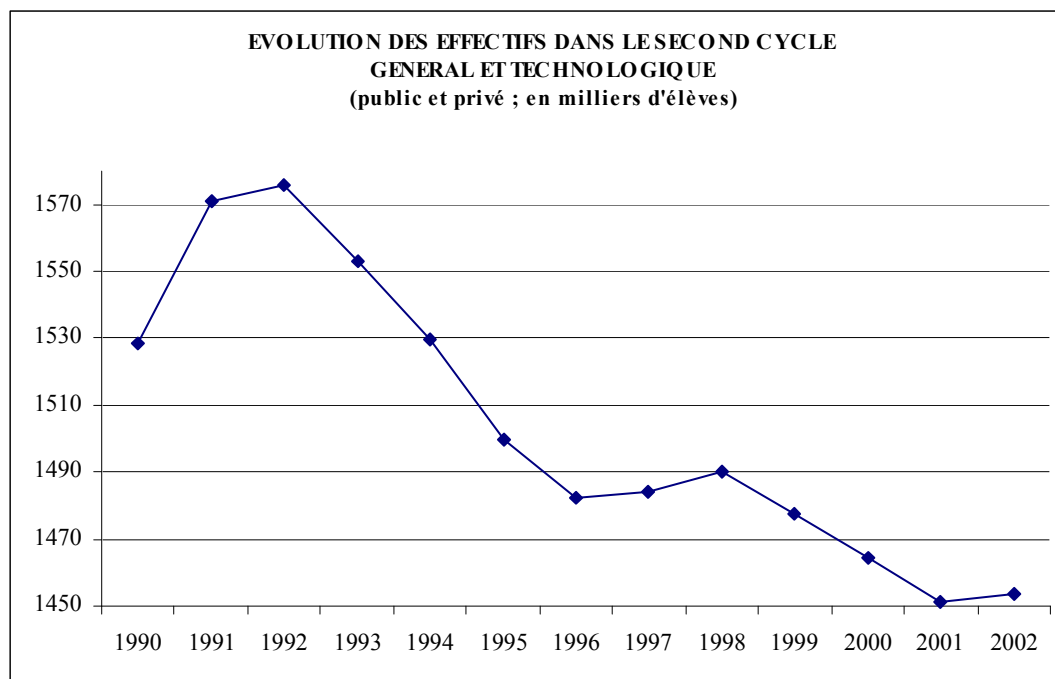


Le **premier cycle** a vu croître ses effectifs de 1960 à 1985 (+ 130,2 %, soit + 1 893 600 élèves), puis baisser jusqu'en 1990 avec l'entrée au collège de générations moins nombreuses (- 6,3 %, soit - 212 300 élèves). De la rentrée 1991 jusqu'en 1993-1994, la population du premier cycle a été de nouveau en progression (+ 4,8 %, soit + 150 100 élèves), puis s'est stabilisée en 1994-1995 pour diminuer depuis lors, d'abord fortement jusqu'en 1998-1999 (- 116 700 élèves, soit - 3,6 %), puis plus lentement (- 9 600 élèves, soit - 0,3 %). **En 2001-2002, le nombre de collégiens (3 159 100) est à peine supérieur à celui constaté en 1975.**

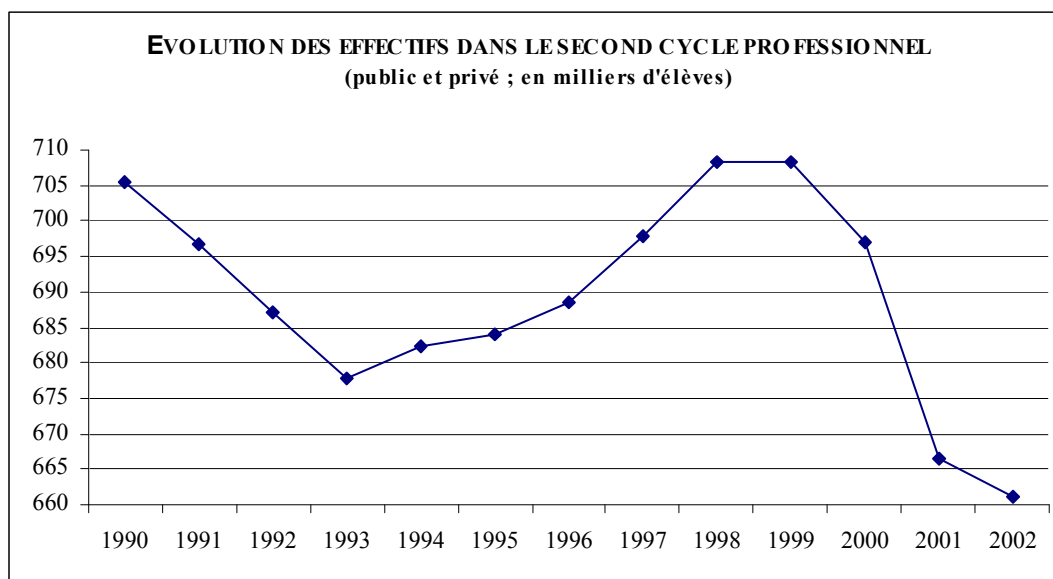


Le nombre d'élèves dans le **second cycle général et technologique** a constamment progressé de 1960 à 1991 (+ 273,5 %, soit + 1 154 000 élèves) du fait

de l'évolution démographique et de l'allongement de la scolarité. Après une baisse sensible de 1991-1992 à 1995-1996 (- 6 %, soit - 93 800 élèves), la tendance s'inverse très faiblement les deux années suivantes en raison d'une démographie provisoirement plus favorable. A partir de 1997-1998, les effectifs recommencent à diminuer (- 2,6 %, soit - 36 300 élèves). **En 2001-2002, avec 1 453 700 lycéens, le second cycle général et technologique est presque revenu au niveau de 1988.**



Le second cycle professionnel a multiplié ses effectifs par 2,1 entre 1960 et 1985 (soit + 435 200 élèves). Ensuite, une baisse sensible s'est amorcée jusqu'en 1992-1993 (- 15,9 %, soit - 127 900 élèves), malgré la très forte montée en puissance des baccalauréats professionnels qui n'a pas suffi à compenser la perte de vitesse des CAP post-cinquième. Après une inversion temporaire de tendance jusqu'en 1997-1998 (+ 4,5 %, soit + 30 700), les effectifs recommencent à diminuer depuis lors (- 6,7 %, soit - 47 400). **Avec 661 000 élèves en 2001-2002, le second cycle professionnel accueille à peu près autant d'élèves qu'en 1970.**



Comme pour le premier degré, les projections à dix ans montrent que l'évolution des effectifs accueillis dans l'enseignement secondaire est sensible aux variations de la taille des générations. Cependant, l'incertitude principale qui pèse sur cette évolution n'est pas d'ordre démographique puisque les générations scolarisables à l'horizon 2009 sont déjà nées. La seule incertitude porte sur la politique éducative et il s'agit de prévoir quelles seront les futures tendances de la scolarisation, les modalités d'orientation des élèves dans les différentes filières et l'évolution des taux de redoublement.

Le tableau ci-dessous détaille par niveau l'évolution des effectifs scolarisés entre 1999 et 2004 d'une part, et entre 2004 et 2009 d'autre part.

PRÉVISIONS D'EFFECTIFS SCOLARISÉS DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE (1)

	Effectifs en 2004	1999-2004		Effectifs en 2009	2004-2009		Cumul 1999-2009	
		Évolution en n	Evolution en %		Évolution en n	Evolution en %	Évolution en n	Evolution en %
Premier cycle	3.064	- 100,1	- 3,2	2.978,2	- 85,8	- 2,8	- 185,9	- 5,9
Second cycle professionnel	701,2	+ 44	+ 0,6	680,5	- 20,7	- 3	- 16,4	- 2,4
Second cycle général et technologique	1.447,2	- 17,3	- 1,2	1.388,1	- 59,1	- 4,1	- 76,4	- 5,2
	5.212,2	- 113,1	- 2,1	5.046,8	- 165,6	- 3,2	- 278,7	- 5,2

(1) France métropolitaine, hors enseignement adapté.

Source : ministère de l'Éducation nationale (Éducation et formation, n° 58, janvier-mars 2001)

Dans le premier cycle, l'évolution des effectifs tend à se rapprocher de celle du nombre d'enfants âgés de 11 à 14 ans. Dès lors, ces effectifs devraient continuer à diminuer d'ici à 2009. Sur l'ensemble de la décennie 1999-2009, le recul devrait atteindre 5,9 %, soit une perte de 185 900 élèves.

Les effectifs du second cycle professionnel devraient également diminuer au cours de la période, avec l'arrivée des classes creuses qui commencent à quitter le

collège. Cependant, grâce à une démographies plus favorable (générations 1980-1982), les effectifs pourraient toutefois se maintenir jusqu'en 2004, avant de recommencer à reculer en fin de période.

Enfin, le second cycle général technologique connaîtra également une baisse de ses effectifs, qui ira en s'accroissant après 2004, date à laquelle les effets de l'orientation grandissante des élèves vers la seconde générale et technologique ne contrebalancera plus les effets démographiques.

B.- UN RENFORCEMENT CONSIDERABLE DES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Premier budget de l'État, l'enseignement scolaire a connu une forte progression au cours de la dernière décennie, tout comme a progressé la contribution des autres acteurs de la dépense d'éducation que sont les collectivités locales ou les familles.

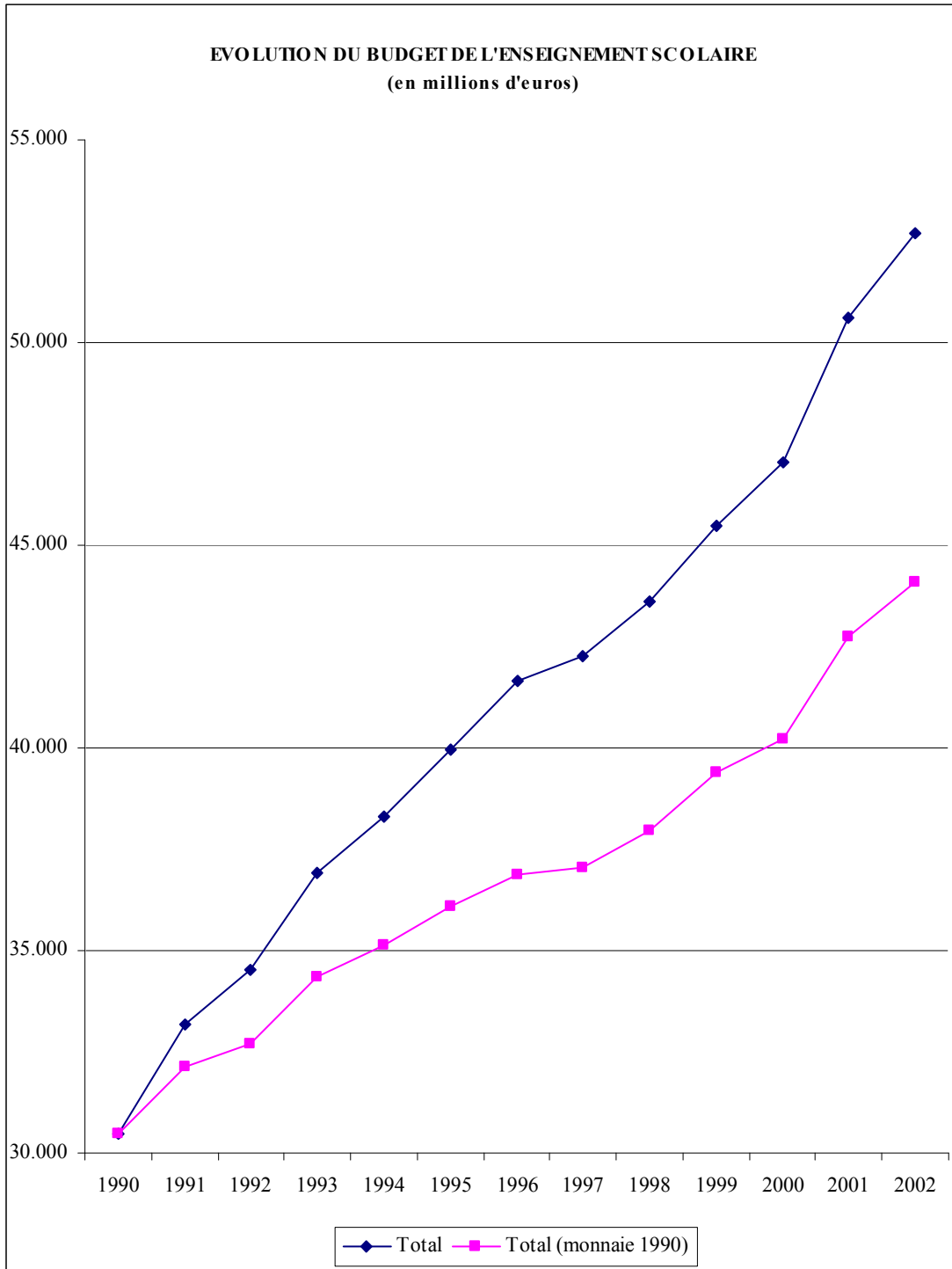
1.- La progression du budget de l'enseignement scolaire

Depuis 1990, l'effort financier de l'État en faveur de l'enseignement scolaire a connu une progression considérable, comme l'indique le graphique ci-après.

En treize exercices, les crédits consacrés à l'enseignement scolaire ont globalement été accrus de 72,9 %, passant de 30 481 millions d'euros en 1990 à 52 689 millions d'euros en 2002. Même sans tenir compte des dépenses de retraites des personnels (qui ont plus que doublé au cours de la même période, passant de 4 570 à 10 927 millions d'euros), le budget a quand même progressé de 61,2 %.

Cette progression a été nettement plus rapide que celle du budget total de l'État, puisque la part de l'enseignement scolaire dans l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État est passée de 16,2 % en 1990 à 19,8 %.

Cette progression est plus du triple de l'évolution des prix à la consommation, qui ont augmenté de près de 20 % entre 1990 et 2002. Ainsi, en monnaie constante 1990, le budget de l'enseignement scolaire a progressé de 44,6 % au cours de la période (+ 34,9 % sans tenir compte des dépenses de pensions).

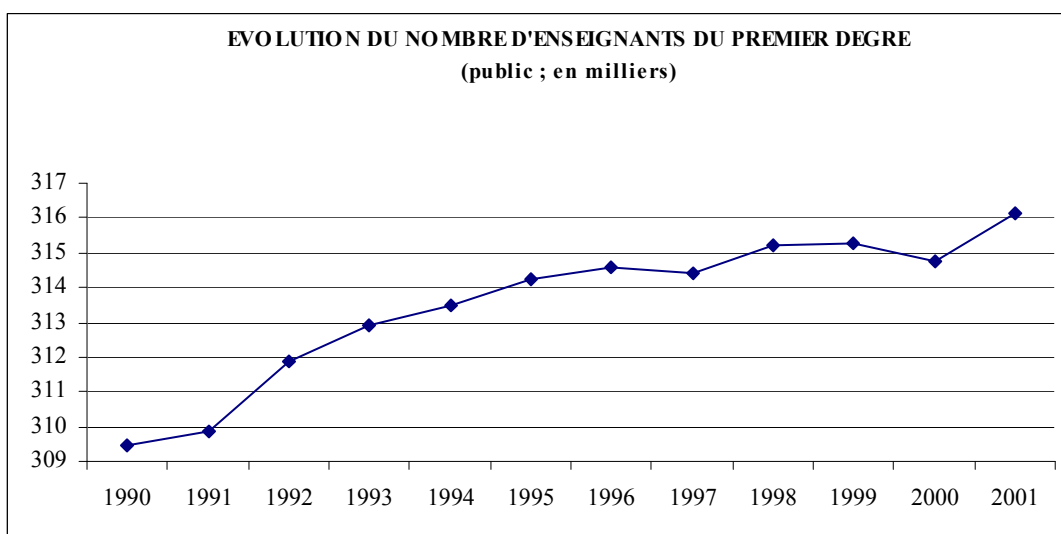


a) Le renforcement des personnels présents dans les établissements d'enseignement

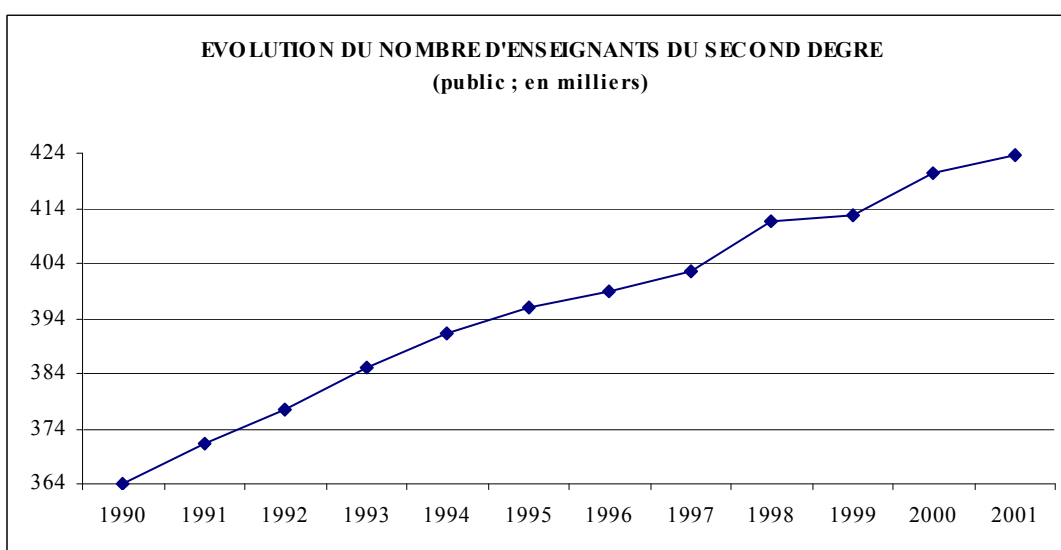
Cette progression des crédits consacrés à l'enseignement scolaire est d'abord la conséquence de l'augmentation des effectifs d'enseignants.

Dans les établissements publics, leur nombre a globalement augmenté de 67 000 (+ 10 %) entre 1990 et 2001, passant de 673 000 à près de 740 000. L'évolution n'est pas identique selon le degré d'enseignement.

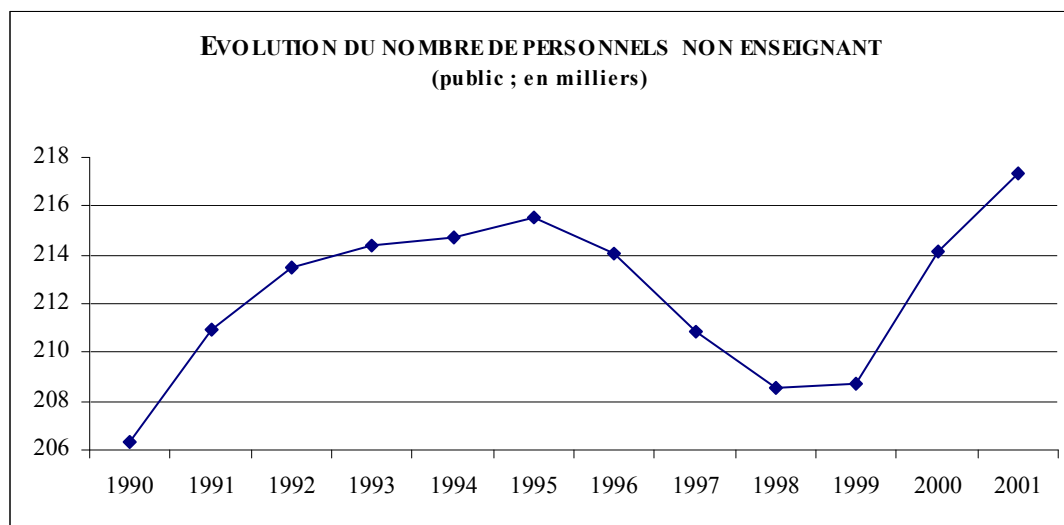
En effet, les effectifs d'enseignants en poste dans l'enseignement primaire ont peu évolué au cours de cette période (ils sont passés de plus de 309 500 à 316 500, soit une augmentation de 2,1 % en douze ans).



Il n'en va pas de même pour l'enseignement secondaire. La progression y est forte (près de 60 000, soit + 16,5 %), le nombre d'enseignants passants de 364 000 en 1990 à moins de 424 000 en 2001.



S'agissant des personnels non enseignants présent dans les collèges et les lycées publics, leur nombre a augmenté de près de 9 000 (soit + 5,3 %) au cours de la même période, passant de plus 206 000 à plus de 217 000 personnes.



Le tableau ci-dessous précise également l'évolution entre 1990 et 2000 des effectifs de certains corps de l'Éducation nationale.

ÉVOLUTION DES CERTAINES CATÉGORIES DE PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

	1990	1995	2000	Évolution 1990/2000 – en%
Enseignants du 1er degré	296 286	302 209	301 691	5 405 1,8%
<i>dont</i>				
<i>Professeurs des écoles</i>	0	58 863	138 723	138 723 –
<i>Instituteurs</i>	269 365	242 018	162 968	–106 397 –39,5%
Enseignants du 2nd degré	339 607	359 677	369 502	29 895 8,8%
<i>dont</i>				
<i>agrégés</i>	25 649	35 427	44 748	19 099 74,5%
<i>certifiés et assimilés</i>	137 574	183 035	223 995	86 421 62,8%
<i>PEGC</i>	62 826	48 233	24 380	–38 446 –61,2%
<i>PLP</i>	52 242	22 384	56 566	4 324 8,3%
<i>Non titulaires</i>	28 951	31 359	13 935	–15 016 –51,9%
Non enseignants du 2nd degré	200 994	209 892	207 532	6 538 3,3%
<i>dont</i>				
<i>Personnel de direction</i>	11 278	11 960	12 408	1 130 10,0%
<i>Conseillers d'éducation et CPE</i>	7 711	8 569	9 430	1 719 22,3%
<i>MI-SE</i>	43 918	44 756	46 595	2 677 6,1%
<i>ATOSS</i>	131 854	138 713	134 243	2 389 1,8%

France métropolitaine

Source : Ministère de l'éducation nationale (repères et références statistiques 1991, 1996, 2001)

La création continue d'emplois n'est pas gage d'amélioration du service rendu aux élèves et à leurs familles. Encore faut-il que les personnels soient effectivement en activité. En 2001, près de 14 500 enseignants du premier degré (4,4 % des effectifs totaux) et près de 23 000 enseignants du secondaire (5 %) ne l'étaient pas. Les chiffres étaient analogues cinq ans plus tôt, en 1997.

b) L'importance des mesures catégorielles

L'évolution des dépenses de rémunérations depuis 1990 ne résulte pas uniquement de l'augmentation des effectifs rétribués. En effet, la décennie passée a vu la mise en œuvre d'importants plans de revalorisation de la carrière de plusieurs corps de l'Éducation nationale.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la gestion des personnels de l'enseignement scolaire⁽¹⁾ a mis en évidence l'importance de ces mesures. Elles s'inscrivent, d'une part, dans les différents plans de revalorisation de la fonction enseignante signés depuis 1989 et, d'autre part, dans le protocole d'accord sur la refonte de la grille indiciaire de la fonction publique signé le 9 février 1989, sauf en ce qui concerne les corps des professeurs agrégés et des professeurs de chaire supérieure, dit « protocole Durafour ».

La commission d'enquête estime que ces différents plans ont bénéficié à plus de 450 000 personnes entre 1990 et 1998, dont environ 120 000 enseignants du premier degré, 130 000 du second degré et 194 000 personnels ATOSS.

Le coût budgétaire de l'ensemble de ces mesures a été estimé, sur la période, à plus de 4,6 milliards d'euros, soit **11 % environ de la masse salariale**.

A titre d'exemple, la mesure essentielle concernant les enseignants de premier degré est naturellement la création du corps des professeurs des écoles en 1990 et l'intégration progressive des instituteurs dans celui-ci. En 2001, les professeurs représentaient ainsi près de 53 % des enseignants du premier degré. Cette transformation représente pour les intéressés une augmentation sensible des rémunérations. Ainsi, sur la base de la valeur du point pour 2002, les rémunérations brutes mensuelles des intéressés s'élèvent de 1 258 à 2 230 euros pour les instituteurs et de 1 508 à 2 850 euros pour les professeurs des écoles de classe normale. La différence est donc de 19,9 % pour l'indice de départ et de 27,8 % pour l'indice terminal. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2003, le coût budgétaire de l'intégration de 20 735 instituteurs représente une mesure nouvelle de 40,7 millions d'euros.

2.- L'évolution de la dépense intérieure d'éducation

La dépense intérieure d'éducation ne se réduit pas au seul budget du ministère de l'Éducation nationale. Outre les autres ministères contributeurs, ce concept issu de la comptabilité nationale prend en compte les dépenses exposées par

⁽¹⁾ « Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir » (n° 328 1998/1999)

les autres financeurs que sont les collectivités locales, les entreprises ou les familles. Elle comprend l'ensemble des dépenses pour les établissements publics et privés d'enseignement ainsi que les activités liées (cantines et internats, administration, orientation, médecine scolaire, fournitures scolaires, transports scolaires, rémunération des personnels en formation, etc.).

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de cette dépense intérieure pour le premier et le second degré. Il est clair que la progression continue de cette dépense intérieure conjuguée à la baisse des effectifs scolarisés conduit à une augmentation sensible de la dépense par élève.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION

	1990	1995	2001	Évolution 1990/2000
Premier degré ⁽¹⁾	18,3	22,8	27,4	+ 49,7%
(dépense moyenne par élève) ⁽²⁾	(3 000)	(3 400)	(4 300)	(+ 43,3%)
Second degré ⁽¹⁾	29	37,5	43,7	+ 50,7%
(Dépense moyenne par élève) ⁽²⁾	(5 050)	(6 550)	(7.880)	(+ 56%)

(1) en milliards d'euros

(2) en euros

Source : Ministère de l'Éducation nationale

En 2001, la **dépense d'éducation pour le premier degré** (enseignement élémentaire et maternel, enseignement spécial du premier degré et activités liées) représente 27,4 milliards d'euros. Depuis 1990, date à laquelle elle atteignait 18,3 milliards d'euros, elle a donc augmenté de 49,7 % en monnaie courante. Au cours de cette période, elle a d'abord cru moins rapidement que la dépense d'éducation totale (tous niveaux confondus), puisqu'elle en représentait 27,9 % en 1990 et 26,7 % en 1995, avant de croître plus rapidement, atteignant 27,2 % de la dépenses totale en 2001.

Dans un contexte général de baisse des effectifs d'élèves du premier degré, et de revalorisation des carrières des enseignants (création du corps des professeurs des écoles), on assiste toutefois à une forte croissance de la dépense moyenne par élève : de 1990 à 2001, elle est passée de 3 000 à 4 300 euros, soit une augmentation de 43,3 %.

Au cours de la période, les dépenses moyennes par élève du préélémentaire et de l'élémentaire se sont nettement rapprochées. En 2001 la dépense annuelle moyenne a atteint 4 310 euros pour l'enseignement préélémentaire, et 4 320 pour l'enseignement élémentaire. La dépense moyenne par élève dans l'enseignement spécialisé est naturellement beaucoup plus élevée (8 720 euros en 2001). En effet, c'est l'enseignement préélémentaire qui a bénéficié d'une forte amélioration du nombre moyen d'enseignants par élève, et les dépenses de personnel des communes y ont augmenté de façon plus importante.

De 1991 à 2001, le coût d'une scolarité primaire, calculé en tenant compte pour chacune de ces deux dates du nombre moyen d'années passées en préélémentaire et en élémentaire, s'est accru de près d'un tiers, passant de 27 290 à 35 360 euros. L'augmentation a été beaucoup plus rapide pour l'enseignement préélémentaire (+ 42,4 %) que pour l'enseignement élémentaire (+ 22,8 %). Ainsi, la part de l'enseignement élémentaire a sensiblement diminué (de 65,7 % à 62,3 %), en raison à la fois de la baisse des redoublements dans l'élémentaire, et de la hausse relativement plus forte de la dépense moyenne par élève de maternelle.

En 2001, la France a consacré 43,7 milliards d'euros au **second degré**, au lieu de 29 en 1990, ce qui représente une croissance de 50,6 %. Cette progression est légèrement inférieure à celle de la dépense intérieure totale, puisque la part du second degré est passée de 44,8 % en 1990 à 43,4 % en 2001.

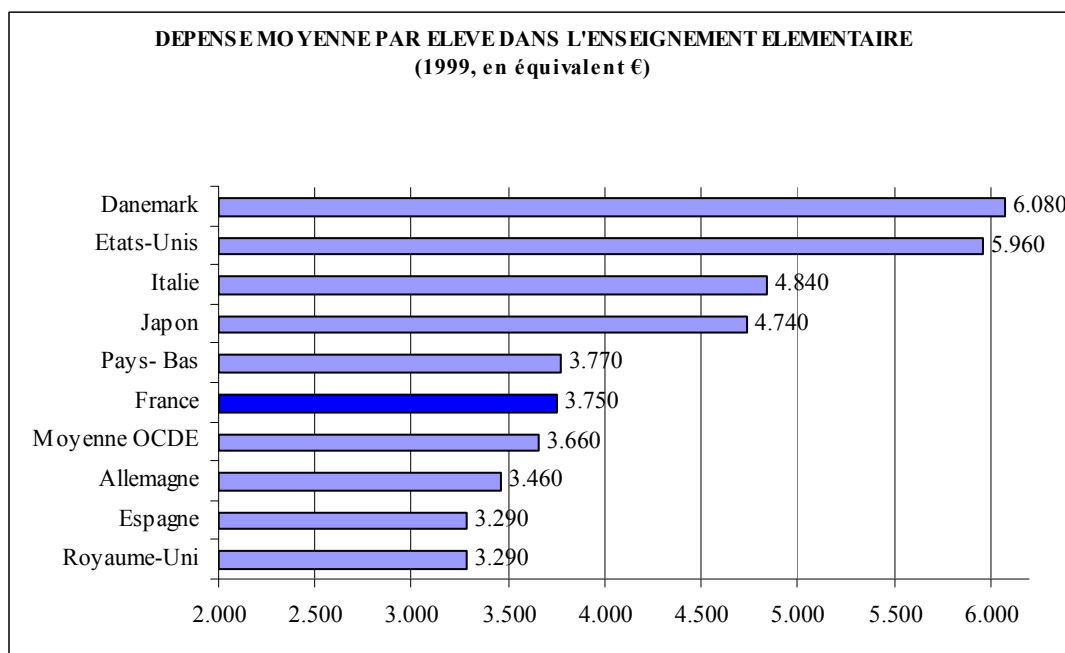
La dépense par élève, elle, a crû de 51,5 %, passant de 5 050 euros en 1990 à 7 880 en 2001. Cette hausse, un peu plus forte que dans le premier degré, résulte aussi d'une augmentation du nombre d'enseignants et d'une amélioration de leur carrière, les agrégés et les certifiés étant de plus en plus nombreux.

En 2001, un collégien coûte 6 910 euros (au lieu de 5 700 en 1995, soit + 21,2 %), un lycéen 8 790 en enseignement général et technologique (au lieu de 6 850 en 1995, soit + 28,3 %), 9 530 en enseignement professionnel (au lieu de 8 000 en 1995, soit + 19,1%).

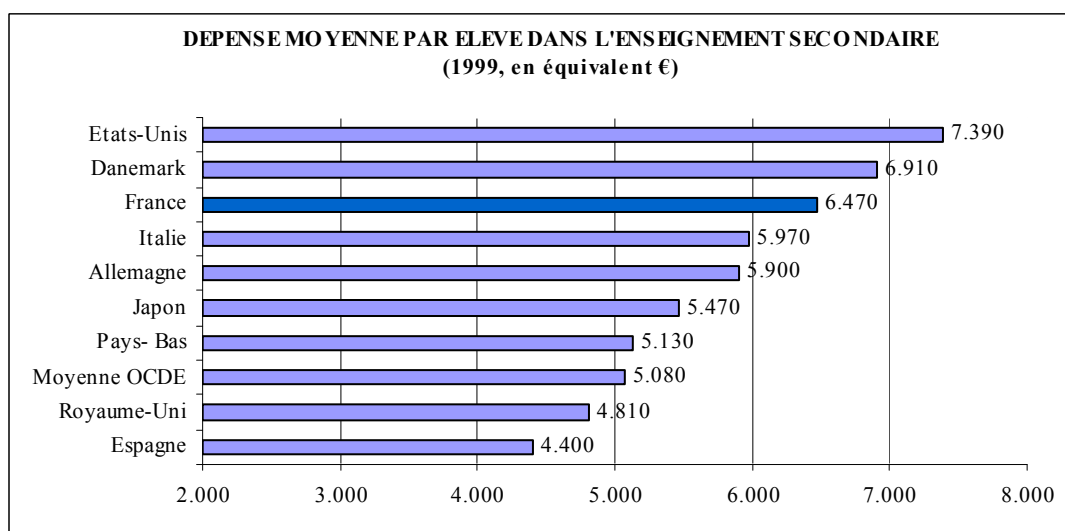
Ainsi, une scolarité commencée à l'âge de trois ans et menant à un baccalauréat général et technologique sans redoublement, soit en 15 ans de scolarité, est évaluée à 87 730 euros en 2001. En 1995, ce même cursus scolaire était estimé à 71 800 euros, soit une augmentation de 22,2%. Une scolarité menant à un baccalauréat professionnel en 16 ans est évaluée à 99 480 euros en 2001, soit + 21,8 % par rapport à 1995. Pour un cursus de 14 ans menant à un BEP, le coût pour la collectivité s'élève à 80 420 euros, soit 22,4 % de plus qu'en 1995.

Même si les comparaisons internationales de dépenses sont délicates (car les dépenses prises en compte ne sont pas toujours homogènes et parce qu'elles obligent à raisonner en équivalents-dollars et à utiliser les parités de pouvoir d'achat), elles montrent que notre pays consacre à l'enseignement des sommes importantes qui contribuent à le singulariser par rapport à ses voisins européens.

Si en ce qui concerne l'enseignement élémentaire, la France se situe dans une situation moyenne, l'enseignement secondaire y représente un coût élevé, dépassant de près d'un tiers la moyenne de l'OCDE, comme l'indique les deux graphiques ci-après.

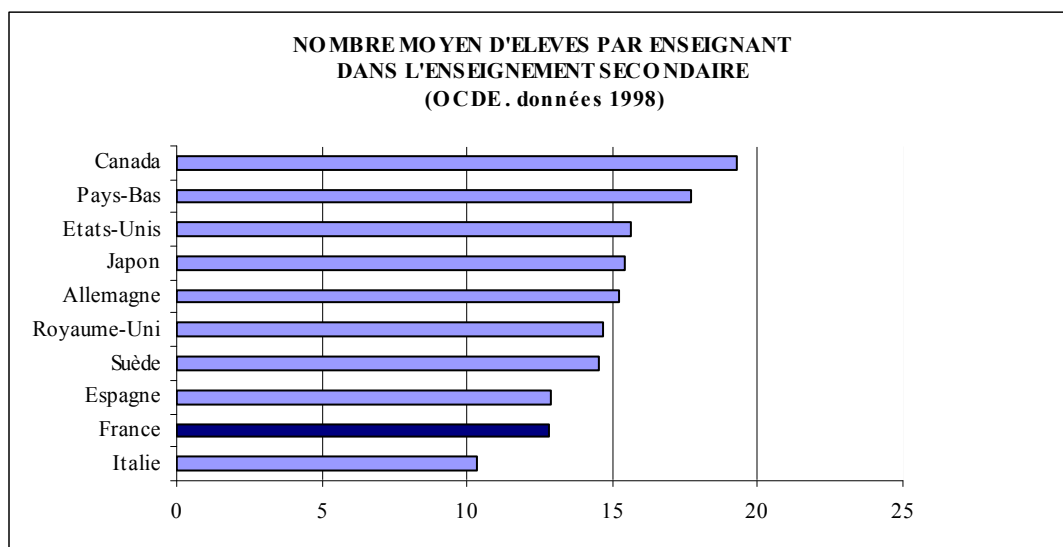


Données OCDE, retraitées sur la base d'un taux moyen de 1 euro = 1,105 \$



Données OCDE, retraitées sur la base d'un taux moyen de 1 euro = 1,105 \$

Cette **singularité française** en matière d'enseignement secondaire s'explique en partie par la très grande multiplication des disciplines et des options proposées aux élèves, la Cour des comptes en comptant pas moins de **350 différentes**. Cet éparpillement conduit à un nombre moyen d'élèves par enseignement particulièrement faible. Alors que, en ce qui concerne l'enseignement primaire, la France se situe dans la moyenne de ces principaux partenaires, seul l'Italie présente un taux d'encadrement plus élevé qu'elle dans l'enseignement secondaire.



3.- L'accueil des élèves

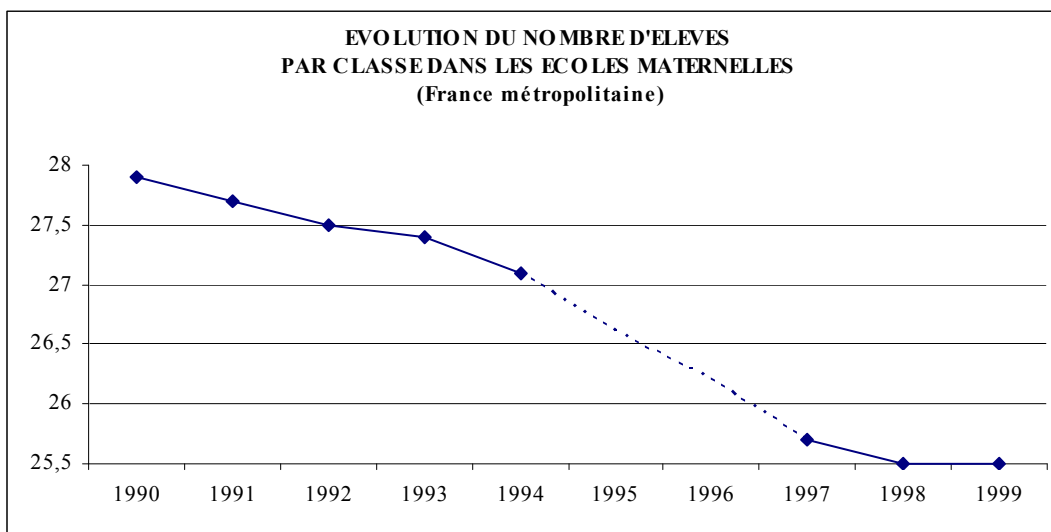
Au-delà du nombre d'établissements, le nombre moyen d'élèves par classe ou par division est un indicateur couramment employé pour apprécier les conditions d'accueil des élèves. Le tableau ci-après illustre leur évolution depuis 1990 dans les établissements publics d'enseignement de France métropolitaine.

ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉLÈVES DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC

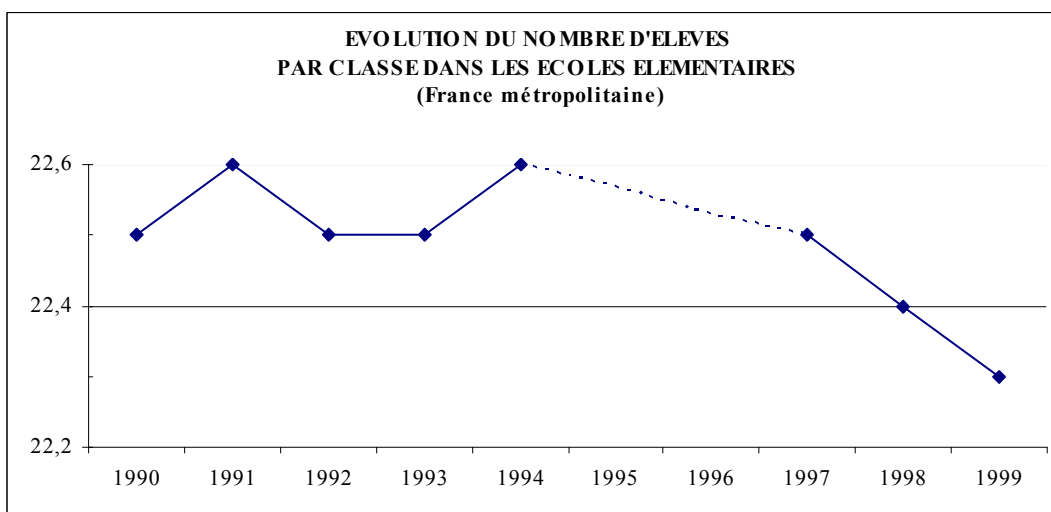
	1990/91	1995/96	2001/2002
ÉCOLES MATERNELLES			
• Nombre d'écoles	18.436	18.524	18.026
• Nombre de classes	68.301	69.354 ⁽¹⁾	68.432 ⁽²⁾
• Nombre moyen d'élèves par classe	27,9	27,1 ⁽¹⁾	25,5 ⁽²⁾
ÉCOLES PRIMAIRES			
• Nombre d'écoles	38.227	35.426	33.492
• Nombre de classes	171.868	168.874 ⁽¹⁾	165.154 ⁽²⁾
• Nombre moyen d'élèves par classe	22,5	22,6 ⁽¹⁾	22,3 ⁽²⁾
COLLÈGES			
• Nombre d'établissements	4.868	4.924	4.965
• Nombre de divisions	102.160	111.295	109.865
• Nombre moyen d'élèves par division	24,3	23,7	23,3
LYCÉES PROFESSIONNELS			
• Nombre d'établissements	1.318	1.141	1.064
• Nombre de divisions	23.157	23.105	21.892
• Nombre moyen d'élèves par division	23,1	21,9	19,8
LYCÉES			
• Nombre d'établissements	1.269	1.429	1.471
• Nombre de divisions	40.139	51.486	54.401
• Nombre moyens d'élèves par division	31,0	28,6	27,2

(1) Données 1994/1995 (2) Données 1999/2000 (2) Source : Ministère de l'Éducation nationale

Si ce nombre est resté stable pour les écoles primaires, on constate une sensible diminution pour les écoles maternelles (baisse de 2,4 élèves en moyenne entre 1990 et 1999). Rappelons que les effectifs moyens au sein de ces dernières étaient sans commune mesure dans le passé : 40,3 en 1970 et 30 en 1980.

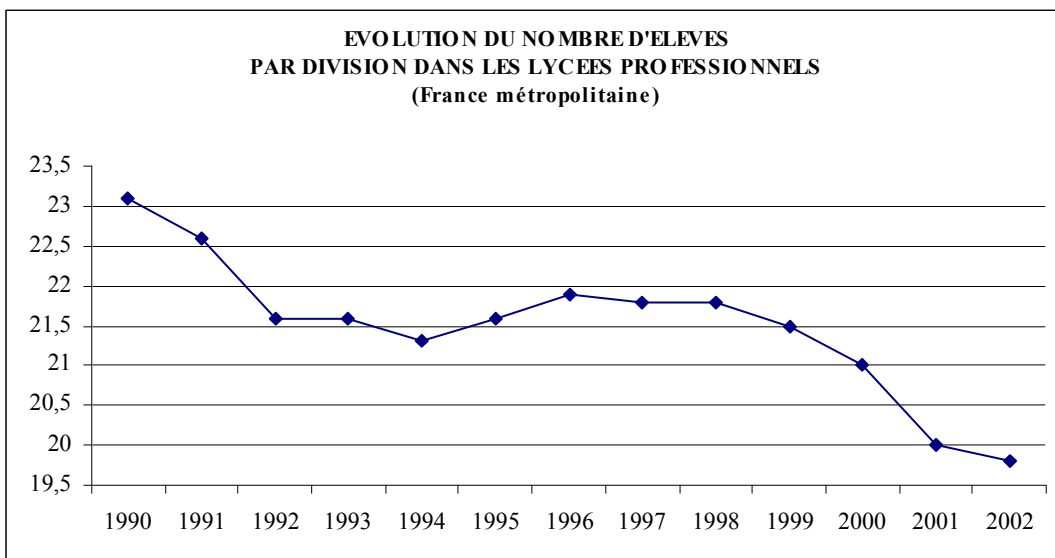
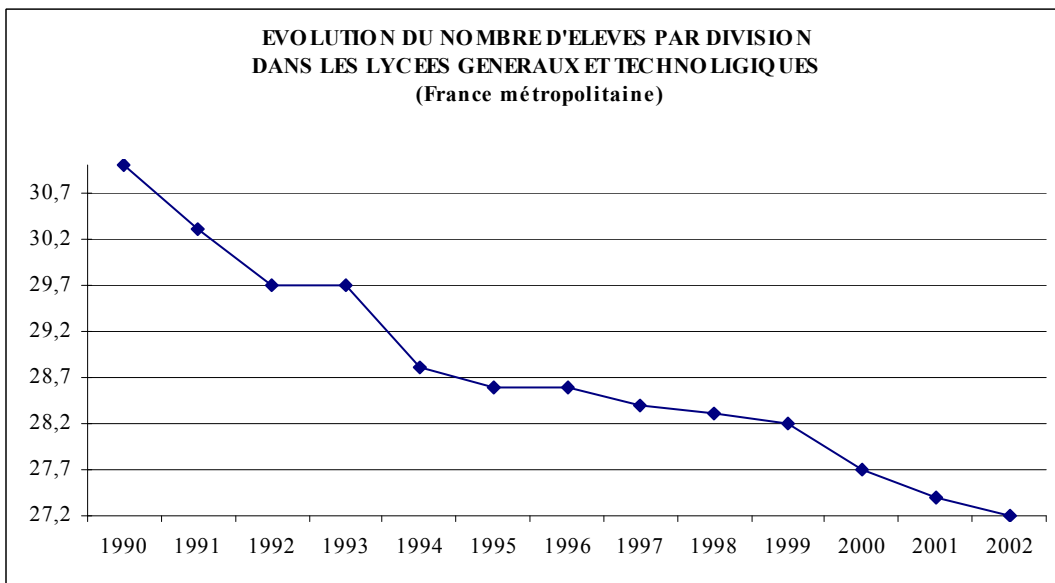
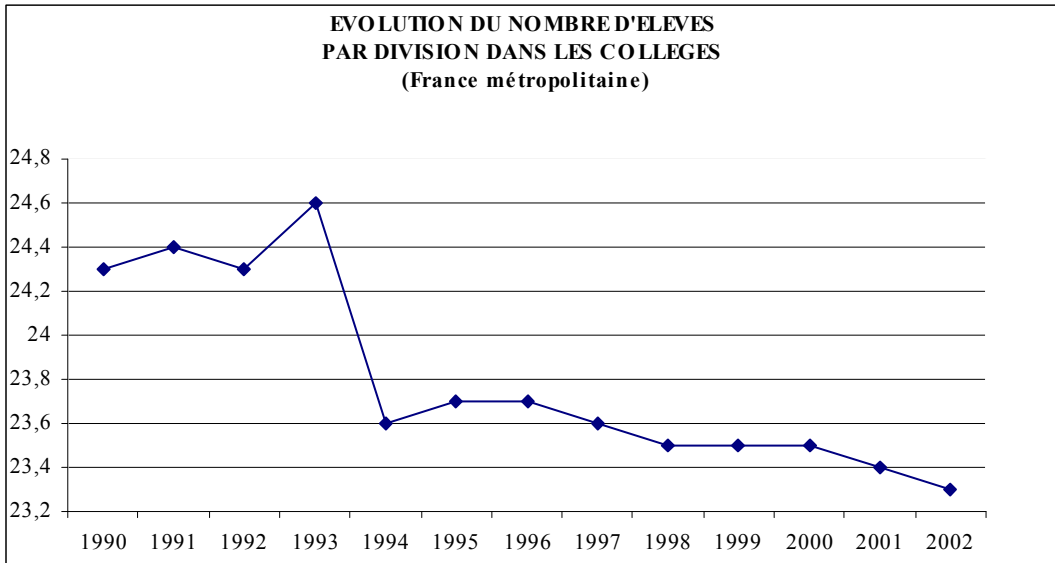


L'absence de données pour 1995, 1996 et depuis 2000 s'explique par la grève administrative des directeurs d'écoles.



L'absence de données pour 1995, 1996 et depuis 2000 s'explique par la grève administrative des directeurs d'écoles.

Dans le second degré, on observe, entre 1990 et 2000, une baisse de 1 élève dans les collèges, de 3,3 élèves en moyenne pour les lycées professionnels, de 3,8 élèves dans les lycées généraux et technologiques.



II.- DES PERFORMANCES QUI MARQUENT LE PAS

L'effort considérable que notre pays consacre à l'enseignement scolaire se traduit-il par des résultats incontestables et en amélioration continue au cours des dernières années ? À cette question parfaitement légitime, il semble que l'on ne puisse apporter une réponse clairement positive.

L'OCDE a commandité une étude ambitieuse, dénommée « **programme international pour le suivi des acquis des élèves** » (**Pisa**), réalisée dans l'ensemble de ses membres auprès de 265 000 jeunes de 15 ans. Les premiers résultats ont été rendus publics en 2001. L'évaluation a porté sur la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique.

Dans les tests de lecture, les élèves français testés ont obtenu des résultats (505) légèrement supérieurs à la moyenne (500) et se situent pratiquement au même niveau que les États-Unis (504), mais loin derrière la Finlande (546), le Canada (534), l'Australie (528) et même la Grande-Bretagne (523) qui sont en tête du classement. Les résultats français sont, en revanche, sensiblement supérieurs à ceux des élèves espagnols (493) et allemands (484). Parmi les trois compétences testées, « s'informer », « interpréter » et « réagir », les élèves français ont obtenu de bons résultats dans les deux premières où il faut retrouver des informations dans un texte et montrer que l'on a pratiqué une lecture efficace et pertinente, mais ont été désarçonnés par la troisième.

En mathématiques, les élèves français obtiennent de meilleurs résultats, puisqu'ils se classent en dixième place avec 517 points. La France se situe derrière le Japon (557), la Finlande (536), le Canada (533) ou le Royaume-Uni (529), mais devant les États-Unis (493), l'Allemagne (490), l'Espagne (476) ou l'Italie (454). Les élèves français ont deux points forts, la géométrie plane et la lecture de graphique, et un point faible, la difficulté à mener des tâches complexes alliant plusieurs compétences, notamment l'anticipation et la modélisation.

En sciences, la France se classe en douzième position en obtenant seulement la moyenne (500), devant les États-Unis (499), l'Espagne (491), l'Allemagne (487) et l'Italie (478), mais à nouveau derrière le Japon (550), la Finlande (538), le Royaume-Uni (532) et le Canada (529). Il semble que les élèves français aient eu du mal à s'adapter à la forme des questions.

Il convient de ne pas tirer trop de conclusions de travaux de ce genre. D'ailleurs, la France a émis des objections d'ordre méthodologique, jugeant notamment les tests d'inspiration trop anglo-saxonne. Cependant, ces résultats confirment que ce n'est pas parce que l'effort financier consenti par notre pays est supérieur à celui des autres que les résultats de l'enseignement dispensé sont meilleurs.

Certaines données d'évaluation, internes cette fois, le prouvent également.

Ainsi, les résultats en matière de maîtrise des compétences de base à l'école primaire ne s'améliorent plus.

A dix ans d'intervalle (1987 et 1997), les élèves de fin d'école primaire réalisent des performances comparables à une même épreuve de lecture-compréhension⁽²⁾. Les écarts résultant de l'origine sociale des enfants sont également restés stables, de même que les différences de résultats entre les élèves scolarisés en ZEP ou non. Cette dernière stabilité est d'autant plus troublante que le principe directeur de l'éducation prioritaire est justement l'octroi de moyens supplémentaires aux établissements situés dans ces zones.

En 2000, dans le cadre de l'**évaluation des acquis des élèves à l'entrée en CE2**, les élèves ont en moyenne répondu de manière correcte à deux tiers des items en mathématiques et à près des trois quarts en français. Les disparités de résultats sont sensibles : les scores des 10 % les plus forts sont plus de deux fois supérieurs à ceux des 10 % les plus faibles. La répartition des élèves selon leur score montre qu'un élève sur douze en français et plus d'un sur huit en mathématiques réussit moins de la moitié des items.

Pour l'**évaluation des acquis à l'entrée en 6^{ème}**, les élèves ont répondu de manière correcte à environ deux tiers des items, en français comme en mathématiques. Les disparités de résultats sont encore plus marquées, les scores des 10 % les plus faibles et des 10 % les plus forts se situant cette fois dans un rapport de 1 à 3. La proportion d'élèves réussissant moins de la moitié des items atteint 13 % en français et 23 % en mathématiques.

Les **évaluations de lecture dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense** montrent que cette absence de maîtrise des compétences de base ne se rattrape guère au cours de la scolarité ultérieure. 11,6 % des 600 000 jeunes qui ont passé les épreuves de compréhension de l'écrit au cours de cette journée en 2001 ont des difficultés réelles de compréhension et plus de la moitié de ceux-ci sont dans une situation qui pourrait déboucher sur l'illettrisme. On retrouve des ordres de grandeur équivalents dans d'autres travaux d'évaluation.

L'enseignement secondaire a également atteint un palier, si l'on examine les indicateurs communément utilisés pour apprécier ses résultats. La part d'une génération qui obtient le baccalauréat a connu son apogée en 1995 (62,7 %), pour se stabiliser ensuite aux alentours de 61-62 % (61,6 % en 2001 et même 60,9 % en 2002). De même, malgré tous les efforts accomplis en matière de diversification des parcours au sein du collège, 60 000 jeunes sortent encore chaque année du système scolaire sans aucun diplôme ni qualification. Certes, sur le long terme, la situation s'est améliorée : en 1965, plus de 35 % des sortants finissaient leur formation initiale sans qualification ; ils cessaient leurs études avant l'année terminale de préparation au CAP, après le collège ou l'enseignement primaire. Ils ne représentent plus aujourd'hui que 7,5 % des sortants. Cependant, cette proportion est pratiquement constante depuis le milieu des années 1990.

⁽²⁾ Ministère de l'Éducation nationale. Note d'information n° 98.39

III.– UNE GESTION PEU OPTIMALE

On le sait le budget de l'enseignement scolaire est pour l'essentiel, à environ 95 %, un budget de dépenses de personnel. C'est dire l'importance que revêtent les modalités de la gestion des ressources humaines, et au premier rang de celle-ci, de la gestion des personnels enseignants, tant au regard de la qualité de l'enseignement dispensé que du bon emploi des crédits publics.

Dans le cadre d'une série de contrôles sur la fonction publique de l'État, la Cour des comptes a été amenée à se pencher sur la gestion des personnels de l'Éducation nationale et en particulier des enseignants du second degré ⁽³⁾.

Dans le premier rapport paru en 1999, la Cour avait plus particulièrement examiné les procédures de recrutement. Même si elle reconnaissait que le ministère avait « *amélioré ses instruments de prévision à moyen et long termes* », elle notait que ces instruments « *ne permettent en aucun cas de déterminer de manière précise, discipline par discipline ou concours par concours, le nombre de place à ouvrir chaque année* ».

La synthèse du chapitre consacré à la gestion des emplois et personnels enseignants du second degré dans le second rapport paru en 2001 mérite d'être citée *in extenso*.

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

*« 2. La complexité des opérations de conversion des emplois budgétaires autorisés par le Parlement en postes implantés dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette **mécanique inflationniste** est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel...) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central.*

*« 3. Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. **Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans***

⁽³⁾ Cour des comptes : La fonction publique de l'État. Rapport public particulier (tome 1, décembre 1999 ; tome 2, avril 2001)

professeurs (dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant).

« 4. La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service.

« Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

« 5. Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires...), **le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.** (...) »

« 7. L'évolution des effectifs des élèves (qui doivent baisser de 250 000 d'ici à 2006), l'accélération des départs en retraite (41 % des enseignants d'ici à 2006), la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent **la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles de mutations, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.** »

A plusieurs reprises, la Cour des comptes pointe les conséquences dommageables du cloisonnement excessif des disciplines dans l'enseignement secondaire. Elle évoque ainsi successivement la difficulté de calibrer les concours de recrutement, la coexistence d'enseignants en sous-service dans certaines disciplines et d'heures non assurées dans d'autres (alors que un décret de 1950 prévoit la possibilité d'affecter un enseignant, qui n'a pas son maximum de service dans sa spécialité, dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne) ou la trop grande dispersion des moyens de remplacement.

Votre Rapporteur spécial partage totalement ce point de vue et regrette la généralisation de la monovalence des enseignants du second degré, notamment depuis l'arrêt du recrutement et la déflation du corps des PEGC. Certes, la réforme du collège a permis de développer certains travaux interdisciplinaires, notamment les itinéraires de découverte. Mais, il ne s'agit que d'une mesure pédagogique destinée à

palier le trop grand éparpillement des champs disciplinaires. En aucun cas, elle ne peut permettre la souplesse de gestion qu'apporterait une plus grande polyvalence des enseignants.

Votre Rapporteur spécial ne saurait trop insister sur l'intérêt qu'il y aurait à lancer une véritable réflexion en ce sens. Ce faisant, il constate avec plaisir que son prédécesseur, notre ancien collègue Jacques Guyard, partageait ce souci de trouver les moyens d'encourager la polyvalence ⁽⁴⁾.

N° 0256- 30 .- Rapport de M. Jean-Yves Chamard sur le projet de loi de finances pour 2003 – (Jeunesse et enseignement scolaire)

⁽⁴⁾ « Du chapitre budgétaire à la salle de cours » (*Rapport d'information n° 1535 (avril 1999)*)