

N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 30

**JEUNESSE, EDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE :**

**JEUNESSE et ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

Rapporteur spécial : M. JEAN-YVES CHAMARD

Député

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE PREMIER :L'URGENCE DE LA REFORME.....</b>	<b>9</b>
<b>I. – LE SYSTEME SCOLAIRE ACCAPARE UNE PART CROISSANTE DE LA RICHESSE NATIONALE.....</b>	<b>9</b>
A.– L'EVOLUTION DE LA DEPENSE INTERIEURE D'EDUCATION .....	9
1.– L'évolution générale de la dépense intérieure.....	9
2.– L'évolution des différentes composantes de la dépense d'éducation.....	9
3.– Les comparaisons internationales.....	11
B.– L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE .....	12
<b>II.- UN SYSTEME DONT LES PERFORMANCES MARQUENT LE PAS .....</b>	<b>15</b>
A.– LA RUPTURE DES ANNEES 1990 .....	15
B.– La persistance d'un certain déterminisme social.....	16
C.– LES « RATES » DE LA GESTION PERDURENT .....	17
1.– Le rééquilibrage des moyens entre académies n'est pas assuré .....	17
2.– Le remplacement des enseignants absents ne se fait toujours pas dans de bonnes conditions.....	19
<b>III.– UN SYSTEME QUI PORTE UNE ATTENTION INSUFFISANTE A SES COUTS.....</b>	<b>20</b>
A.– LES EXEMPLES D'INDIFFERENCE AUX COUTS SONT INNOMBRABLES.....	21
1.– L'augmentation inexorable du taux d'encadrement pédagogique.....	21
2.– La faible rationalisation de la carte des options et des langues vivantes.....	24
3.– Les effets dommageables du cloisonnement disciplinaire .....	25
B.– LES LACUNES DE L'EVALUATION.....	26
C.– UNE GESTION SOUS CONTRAINTES .....	28
1.– Le système scolaire reste encore fortement centralisé.....	28
2.– La gestion des personnels est soumise à de lourdes contraintes.....	31

<b>CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	35
<b>I. – LA DEFINITION DES MISSIONS ET PROGRAMMES</b> .....	35
<b>II.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE</b> .....	41
<b>III.– L’EXPERIMENTATION PREVUE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004</b> ....	42
<b>CHAPITRE III : LE BUDGET DE L’ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	45
<b>I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2004</b> .....	45
A.– LES CRÉDITS DE PERSONNEL .....	46
1.– Les créations d’emplois budgétaires.....	47
2.– Les mesures en faveur des personnels.....	48
B.– LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES .....	53
1.– Les moyens de fonctionnement des services.....	53
2.– Les subventions aux établissements publics.....	54
3.– La formation professionnelle et les actions de promotion .....	55
4.– La formation des personnels .....	56
5.– Les dépenses d’investissement.....	57
C.– LES CREDITS PEDAGOGIQUES .....	59
1.– le dispositif d’encadrement et de surveillance .....	60
2.– Le plan d’adaptation et d’intégration scolaires des élèves handicapés.....	62
3.– Les dispositifs relais .....	65
4.– L’opération « École ouverte » .....	67
5. – Le plan de lutte contre l’illettrisme .....	68
D.– LES CRÉDITS D’INTERVENTION .....	69
1.– Les dépenses d’éducation outre-mer .....	69
2.– Les crédits consacrés à l’enseignement privé.....	70
3.– La contribution de l’État aux dépenses de transports des élèves .....	72
4.– Les bourses et secours d’études.....	73
5.– La politique en faveur de la jeunesse .....	74
a) <i>La participation des jeunes à la vie sociale</i> .....	74
b) <i>Le soutien au tissu associatif et éducation populaire</i> .....	76
c) <i>L’accès aux pratiques de loisirs et la protection des mineurs</i> .....	77
d) <i>L’action internationale</i> .....	78

<b>II.- L'EXECUTION DES BUDGETS POUR 2002 ET 2003 .....</b>	<b>79</b>
A- L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2002 .....	79
1- L'évolution des crédits disponibles .....	79
2.- La consommation des crédits disponibles .....	81
B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2003 .....	83
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>85</b>
<b>AUDITION DE MM. LUC FERRY, MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE, ET XAVIER DARCOS, MINISTRE DELEGUE A L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, SUR LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME DU MINISTERE DE LA JEUNESSE.....</b>	<b>87</b>
<i>Article 78 : Intégration dans l'enseignement public de personnels non enseignants de l'École des métiers Jean Drouant, devenue établissement public local d'enseignement.....</i>	<b>95</b>



## INTRODUCTION

Avec un montant de 55,5 milliards d'euros et une progression de 2,8 % en 2004 (contre 1,5 % pour l'ensemble du budget, à structures constantes), le budget de l'enseignement scolaire conforte sa place de premier budget de l'État. Son montant dépasse le produit total de l'impôt sur le revenu.

À l'heure où s'ouvre, à l'initiative du Gouvernement, le grand débat public sur l'avenir de l'école qui vise à redéfinir les missions assignées à notre système éducatif, la question des moyens financiers affectés à celui-ci ne peut plus être posée dans les termes où elle l'a été au cours des dernières décennies.

Les enseignements du passé – qui a vu la dépense intérieure d'éducation croître à un rythme supérieur à la progression de la richesse nationale – et les comparaisons internationales – qui mettent en évidence la particularité française en ce qui concerne le coût de l'enseignement secondaire, supérieur de plus d'un tiers à la moyenne de l'OCDE – démontrent que notre système éducatif ne souffre pas d'un manque de moyens.

Dès lors, ceux-ci sont-ils convenablement utilisés ?

Fort de leur expérience quotidienne, tous les usagers de l'École sont enclins à répondre par la négative à cette question. Désormais, avec le rapport particulier qu'elle vient de publier, la Cour des comptes démontre la véracité de cette intuition, grâce à un démontage particulièrement minutieux de la machine éducative.

On le sait, le budget de l'enseignement scolaire est marqué par le poids considérable des dépenses de personnel, qui représenteront près de 94 % des crédits pour 2004. D'ailleurs, dans la perspective des nouvelles règles posées par la loi organique relative aux finances publiques en matière de présentation budgétaire des emplois, l'inscription de plusieurs catégories de non titulaires, opérée par le présent projet de loi de finances, fait apparaître explicitement des moyens en personnels dépassant la barre symbolique du million d'emplois. Auxquels il convient naturellement d'ajouter environ 140 000 enseignants des établissements privés sous contrat.

Ce poids des dépenses de personnel explique l'inertie d'un budget, qui a augmenté inexorablement du fait de l'augmentation du nombre d'enseignants, de la revalorisation de leurs rémunérations et de l'amélioration du déroulement de leur carrière.

Cette évolution n'a pas jamais été clairement débattue et n'a donc pas été consciemment choisie par la Nation. En effet, 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, voire même jamais été considéré comme un critère à prendre en compte avant la prise de décision.

C'est dire l'urgence de la réforme.

Celle-ci ne pourra se limiter à l'administration ou à la gestion du système éducatif, comme la stratégie ministérielle de réforme élaborée par les ministres compétents pourrait le laisser croire. La question des savoirs ou des matières enseignées – au travers de la multiplication des options par exemple –, celle des méthodes pédagogiques – au travers notamment de la promotion de la bivalence, au rebours des politiques menées depuis 25 ans – devront être abordées dans le souci constant de rapprocher évaluation des coûts et appréciation des résultats obtenus.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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 2003.

À cette date, 64 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la quasi totalité des réponses.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **L'URGENCE DE LA REFORME**

#### **I. – LE SYSTEME SCOLAIRE ACCAPARE UNE PART CROISSANTE DE LA RICHESSE NATIONALE**

##### **A.– L'EVOLUTION DE LA DEPENSE INTERIEURE D'EDUCATION**

###### **1.– L'évolution générale de la dépense intérieure**

En 2002, la France a consacré à l'ensemble de son système éducatif un effort financier de 103,6 milliards d'euros, soit 6,9 % de la richesse nationale (PIB), ce qui représente un montant de 1.730 euros par habitant, ou 6.470 euros par élève ou étudiant.

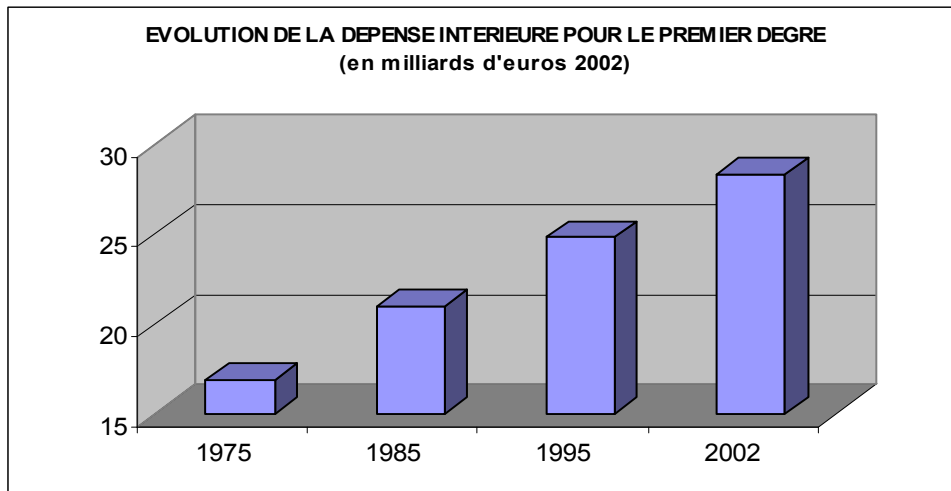
Depuis 1974, la dépense d'éducation s'est accrue au rythme annuel moyen de 2,5 %, supérieur à celui du PIB, en hausse de 2,2 % par an. Cette croissance s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves et d'étudiants, sur l'ensemble de la période, que par celui du coût de chaque élève. Tous niveaux confondus, la dépense unitaire annuelle moyenne augmente sur la période 1975-2002 de 2,3 % par an, à prix constants, en raison du développement particulier des enseignements du second cycle du secondaire et du supérieur relativement plus coûteux, mais surtout de l'amélioration des conditions d'accueil des élèves, et de la revalorisation des carrières et des rémunérations des enseignants. Si les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés ont crû dans des proportions importantes (respectivement 96 % et 76 %), la dépense moyenne par étudiant du supérieur n'a augmenté que de 29 %, la forte hausse des effectifs jusqu'en 1996 ayant absorbé la plus grande part de l'augmentation des crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

###### **2.– L'évolution des différentes composantes de la dépense d'éducation**

###### *- le premier degré*

En 2002, la dépense d'éducation pour le premier degré (enseignement élémentaire et préélémentaire, enseignement spécial du premier degré et activités liées) représente 28,3 milliards d'euros. De 1975 à 1995, la part de la dépense consacrée au premier degré dans la dépense intérieure d'éducation avait continûment régressé, de 31,7% à 26,7 %, avant de croître légèrement depuis 1996 et de se stabiliser à 27,3 % en 2002. Alors que la dépense intérieure d'éducation a augmenté globalement de 94 % en 27 ans, à prix constants, la hausse a atteint 67 % pour le premier degré sur la même période.

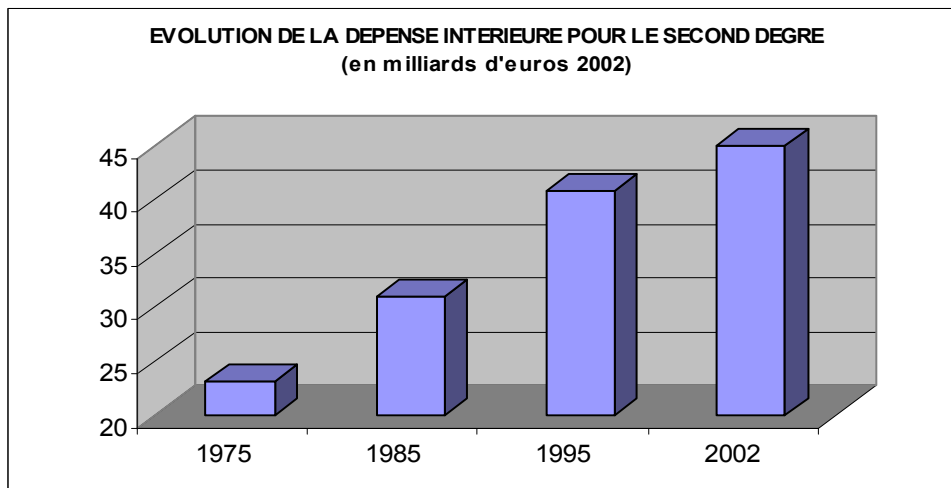




De 1975 à 2002, la dépense unitaire par élève est passée de 2.270 à 4.460 euros, soit une augmentation de 96 % à prix constants. Cette forte hausse est liée à un double mouvement divergent, d'une part la progression du nombre d'enseignants (+ 3 % depuis 1990), d'autre part la baisse du nombre d'élèves (- 410.000, soit - 6 %). Elle incorpore également la hausse des coûts salariaux due au vieillissement du corps professoral et à la revalorisation de la carrière des enseignants (avec la création du corps des professeurs des écoles qui regroupe environ les deux tiers des enseignants dans l'enseignement public).

*- le second degré*

En 2002, notre pays a consacré 45 milliards à l'enseignement secondaire, ce qui représente 43,4 % de la dépense intérieure d'éducation, proportion restée relativement stable lors des deux dernières décennies. A prix constants, la dépense destinée au second degré a augmenté de 95 % entre 1975 et 2002, soit 2,5 % par an.



La dépense par élève, elle, a crû de 76 % (hors inflation), passant de 4.630 à 8.120 euros entre 1975 et 2002 à prix constants. On constate que les écarts restent très importants entre le collège et le lycée : 7.110 euros pour le collège, 9.060 pour le lycée général et technologique (soit 27 % de plus que pour le collège) et 9.870 pour le lycée professionnel (soit 9 % de plus que pour le lycée général et 39 % de plus que pour le collège). Cette hausse résulte d'une forte croissance du nombre des enseignants (+ 16 % depuis 1990) alors que les effectifs reculaient de 6 % au cours de la même période. L'augmentation constatée s'explique également par un déplacement des élèves vers les filières de formation les plus onéreuses (lycées, seconds cycles technologiques et professionnels) et d'une amélioration de la carrière des enseignants, parmi lesquels agrégés et certifiés sont de plus en plus nombreux. De plus, elle tient à l'effort déployé par les collectivités locales depuis les lois de décentralisation : la part des collectivités territoriales dans le financement du second degré a ainsi plus que doublé depuis 1980, pour s'établir à 17,3 % en 2002.

### **3.- Les comparaisons internationales**

Jusqu'à une date récente, les comparaisons internationales en matière d'éducation n'étaient guère commentées. Pourtant, elles permettent de mettre en évidence certaines singularités de notre pays.

Globalement, la France dépense plus pour l'éducation, en part de la richesse nationale, que la plupart des pays de l'OCDE, et notamment de ses principaux voisins européens. Ainsi, en 2000, la France consacrait 6,1 % de son PIB à l'éducation (hors formation continue), soit plus que la moyenne de l'OCDE (5,5 %) et davantage que l'Allemagne (5,3 %), l'Espagne (4,9 %), le Royaume-Uni (5,3 %), l'Italie (4,9 %) ou les Pays-Bas (4,7 %). En revanche, notre pays est devancé par la Suède (6,5 %) ou par les États-Unis (7 %). Par ailleurs, on observe que la part des financements publics dans la dépense d'éducation est plus élevée en France (92 %) que dans l'ensemble de l'OCDE (88 %).

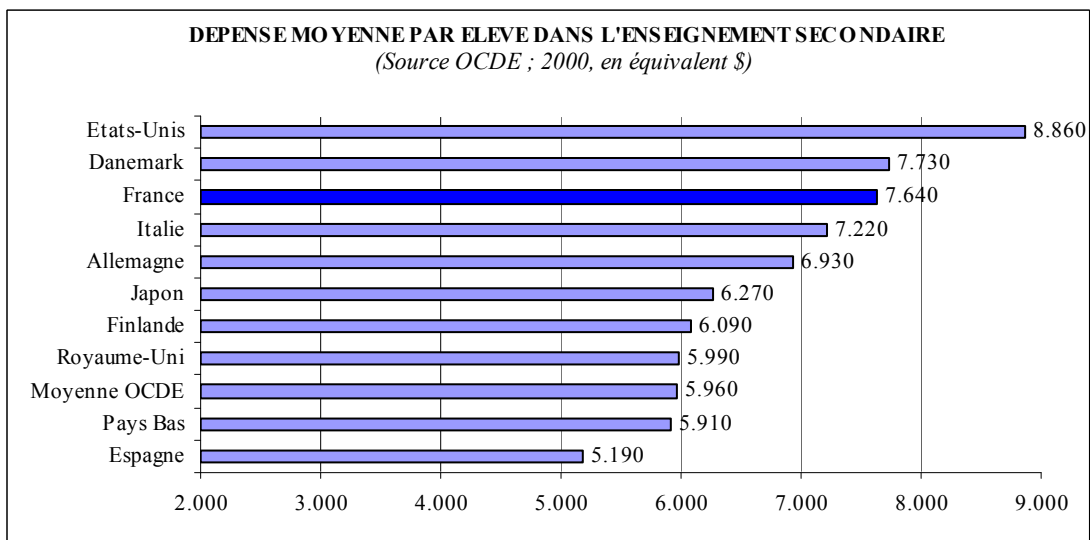
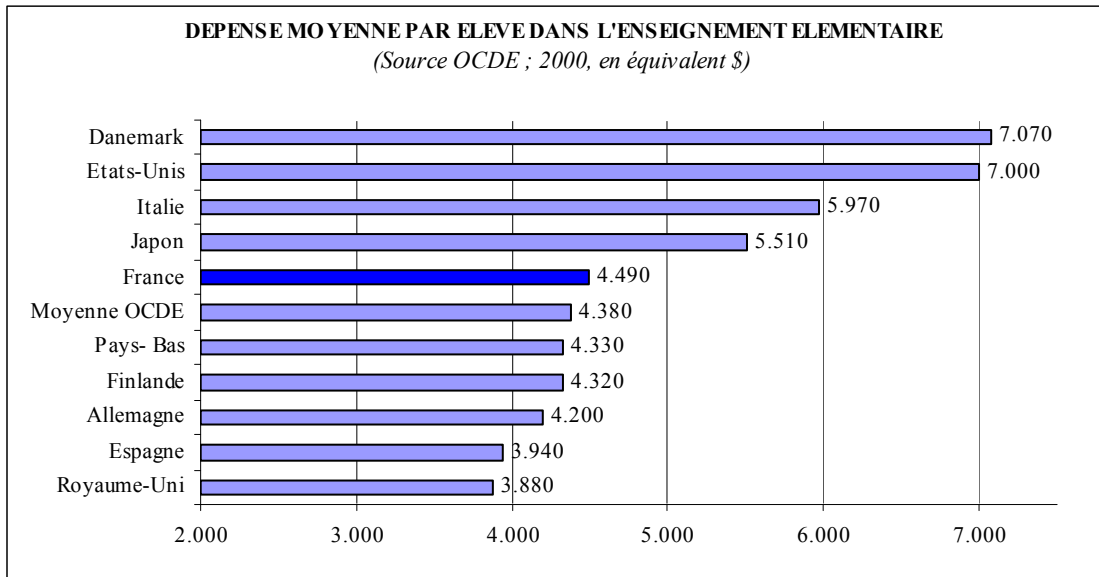
Comme le souligne le document préparatoire pour le débat sur l'école<sup>(1)</sup>, « un certain consensus se dégage sur deux caractéristiques marquantes pour la France :

« – le coût d'un élève du second degré est élevé en France, supérieur de près de 30 % à la moyenne de l'OCDE (7.640 dollars contre 5.960) », alors que dans le primaire, la France est légèrement au-dessus du niveau de la moyenne (4.490 dollars au lieu de 4.380).

Il apparaît que notre pays « est, parmi les grands pays, celui où l'écart entre le coût de l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire est le plus élevé et où l'écart entre enseignement secondaire et enseignement supérieur est le plus faible ».

---

<sup>(1)</sup> « Éléments pour un diagnostic de l'école ». Document général préparatoire au grand débat 2003-2004 (octobre 2003).



Au-delà des chiffres, il convient de mesurer ce que représente la particularité française en ce qui concerne le coût très élevé de l'enseignement secondaire. L'écart constaté entre la France et la moyenne de l'OCDE représente une sur dépense de 8,5 milliards d'euros environ, soit 0,6 point de PIB. Ramenée au seul budget de l'enseignement scolaire consacré au second degré, qui représente plus de 68,5 % de la dépense intérieure, cette sur dépense représente environ 5,8 milliards d'euros, soit près de 20 % des dépenses du ministère de l'Éducation nationale pour ce degré.

## B.- L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

L'État est naturellement le principal financeur de la dépense intérieure d'éducation, puisqu'il apporte 64,5 % des financements, le ministère de l'Éducation

nationale représentant à lui seul 57,1 % de la dépense intérieure.

Devenu premier budget de l'État, le budget de l'Éducation nationale progresse plus vite que le budget de l'État, passant de 19,2 % de celui-ci en 1985 à 23 % en 2002. Le seul budget de l'enseignement scolaire représente 19 % du budget de l'État et atteint un montant (55,5 milliards d'euros prévus pour 2004) qui dépasse le produit de l'impôt sur le revenu (52,2) ou de l'impôt sur les sociétés (43,6) et moins d'un tiers de celui de la TVA (152,2).

Cette progression s'explique par la part prépondérante des dépenses de rémunération. Regroupant à lui seul plus de la moitié des emplois budgétaires de l'État, le ministère rémunère plus de 1,3 million d'agents (dont un million d'enseignants), soit 5 % de la population active.

Les dépenses du ministère sont à plus de 90 % des dépenses de rémunération, cette proportion atteignant même 96 % pour le seul enseignement scolaire. En effet, les lois de décentralisation ont transféré vers les collectivités locales l'essentiel des charges de fonctionnement courant, d'intervention et d'investissement.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur la gestion du système éducatif, *« la progression, sur la dernière décennie, des crédits consacrés à l'éducation nationale est directement liée à la croissance des dépenses de rémunération. Outre l'impact des créations d'emploi, cette croissance est principalement due aux différentes mesures catégorielles et indemnitaires qui ont bénéficié aux personnels du ministère et dont le coût budgétaire s'élève, sur la période 1990-2000, à près de 8 milliards d'euros »*.

L'évolution des dépenses de pensions explique également une grande partie de la croissance continue du budget de l'Éducation nationale. Comme l'explique le document préparatoire au débat sur l'école, *« le poids des pensions est de plus en plus important dans le budget de l'enseignement scolaire : alors qu'elles représentaient 16 % du budget en 1993, elles en représentent 22,5 % en 2003 (à périmètre constant, en incluant les pensions du supérieur). Plus de 38 % de l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire entre 1993 et 2003 est dû aux pensions. »*

La Cour souligne que cette situation devrait s'accroître dans les prochaines années : *« les évolutions démographiques et le départ de la vie active des classes d'âge du « baby-boom » vont conduire dans les années à venir à une véritable explosion du coût des pensions. Les projections effectuées par les ministères concernés montrent que 40 % des personnels partiront à la retraite de 2000 à 2010 (320.000 enseignants et 100 000 personnels non-enseignants) et que les flux de sortie vont progresser régulièrement pour culminer entre 2006 et 2008 à environ 45 000 départs annuels. Le coût des pensions connaîtrait, toutes choses égales par ailleurs, une évolution exponentielle (de l'ordre de 80 %), pour atteindre en 2010 un montant d'environ 20 milliards d'euros »*.

Le tableau ci-dessous présente les hypothèses de départs en retraite jusqu'en 2010. On observe que, s'agissant des enseignants du second degré, le point culminant des départs serait atteint en 2007, alors que la diminution des départs

annuels commencerait pour les enseignants du premier degré dès 2005.

PRÉVISIONS DES DÉPARTS EN RETRAITE <sup>(1)</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enseignants du premier degré	14.330	14.870	14.820	14.210	13.360	12.410	11.750	11.470
(cumulés)	(14.330)	(29.200)	(44.020)	(58.230)	(71.590)	(84.000)	(95.570)	(107.220)
Enseignants du second degré	14.320	14.690	14.670	17.890	19.120	18.710	18.060	16.610
(cumulés)	(14.320)	(29.010)	(43.680)	(61.570)	(80.690)	(99.400)	(117.460)	(134.070)
Non enseignants	7.620	7.690	7.750	9.220	9.780	9.800	9.750	9.610
(cumulés)	(7.620)	(15.310)	(23.060)	(32.280)	(42.060)	(51.860)	(61.610)	(71.220)
<b>Total</b>	<b>36.270</b>	<b>37.250</b>	<b>37.240</b>	<b>41.320</b>	<b>42.260</b>	<b>40.920</b>	<b>39.560</b>	<b>37.690</b>
(cumulés)	(36.270)	(73.520)	(110.760)	(152.080)	(194.340)	(235.260)	(274.820)	(312.510)

(1) Compte tenu de la pyramide des âges au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Source : Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Ces prévisions ne prennent pas en compte l'impact de la réforme des retraites, qui devrait se traduire par un lissage de la croissance des départs qui retardera la décroissance initialement prévue à partir de 2008. En tout état de cause, le ministère va élaborer une nouvelle analyse de prévision des départs par la construction de plusieurs hypothèses de changement de comportement des personnels.

Il faut, en effet, rappeler que les enseignants du second degré partent, en majorité, en retraite dès l'âge de 60 ans, y compris ceux qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir une retraite à taux plein et même si les conséquences financières d'un nombre d'annuités insuffisant sont moins sensibles aujourd'hui qu'elles ne le seront à l'avenir.

La réforme des retraites devant conduire progressivement les enseignants à prolonger leur activité au-delà de cet âge pour bénéficier d'un meilleur taux de pension, le ministère envisage des aménagements de fin carrière pour ceux qui ne souhaitent plus ou ne peuvent plus enseigner devant des élèves. À titre d'exemples, le ministère évoque le maintien de la cessation progressive d'activité (cependant à des conditions financières moins favorables que précédemment), des facilités pour changer de catégorie d'établissements (entre les collèges, lycées, lycées professionnels et classes post-bac) ou de niveau d'enseignement (du primaire vers le secondaire et inversement ou du second degré vers le premier cycle universitaire), des services mixtes d'enseignement (entre formation initiale des élèves et formation continue des adultes, entre enseignement en lycée professionnel et en centre de formation d'apprentis, mais également pour des tâches d'enseignement au sein des IUFM ou de l'enseignement à distance), un allègement du temps d'enseignement en fin de carrière (pour permettre l'accomplissement d'autres missions dans le temps de service comme le conseil aux élèves, les missions de conseiller pédagogique auprès des personnels d'inspection, un rôle de coordination dans les établissements pour une discipline ou un secteur, l'assistance dans le domaine des nouvelles technologies ou le tutorat pédagogique des jeunes enseignants). Enfin, la possibilité pour certains enseignants d'accéder, pour un temps ou définitivement, à d'autres corps de l'éducation nationale ou à d'autres administrations sera étudié.

## II.- UN SYSTEME DONT LES PERFORMANCES MARQUENT LE PAS

### A.- LA RUPTURE DES ANNEES 1990

Notre système éducatif a connu trois décennies de développement quantitatif soutenu. Les années 1960 et 1970 ont vu l'essor de la scolarisation en maternelle, puis l'irruption de l'ensemble des jeunes dans l'enseignement secondaire, avec l'élévation à 16 ans de l'âge de l'obligation scolaire. Plus récemment, à partir de 1985, l'ambition d'amener 80 % des jeunes au niveau du baccalauréat provoquait un afflux massif d'élèves dans les lycées, généraux, technologiques ou professionnels, puis dans l'enseignement supérieur.

Il a donc permis une importante élévation des niveaux de formation et de qualification. Pendant ce que le document préparatoire précité appelle les « *dix glorieuses* » (les années 1985 à 1995), le pourcentage de bacheliers généraux par génération va doubler (passant de moins de 20 % à 37,4 % en 1995). Il en est allé de même pour les bacheliers technologiques (de 9,6 à 17,7 % d'une génération). Avec les bacheliers professionnels (qui représentent 8,1 % d'une génération en 1995), le pourcentage global de bacheliers atteindra 63 %, au lieu de 30 dix ans plus tôt. Comme le souligne également ce document, « *c'est tout le système éducatif qui évolue dans la bonne direction puisque durant cette décennie, le pourcentage de jeunes quittant le système éducatif sans qualification va être divisé par deux pour se stabiliser autour de 7 % (contre près de 25 % en 1975).* »

L'impact de cette période sur le niveau de formation générale de la population française est évident. Les générations nées durant le dernier quart de siècle ont atteint des niveaux de formation nettement plus élevés que leurs aînées, si bien que l'ensemble de la population française comprend maintenant 30 % de bacheliers selon le recensement général de 1999, contre seulement 13 % en 1975.

Or, sans d'ailleurs tenter une quelconque explication, le document préparatoire juge que la « *belle mécanique* » s'est enrayée au cours des années 1990, qui se caractérisent par « *une stagnation et un retour en arrière concentrés sur la seule voie générale* ». En effet, en 2002, 32,6 % des jeunes ont obtenu un baccalauréat général, soit le même pourcentage que dix ans plus tôt.

Si la quasi-totalité des générations parvient aujourd'hui au terme du collège, de plus en plus souvent en classe de troisième générale, on observe, après avoir un engouement prononcé à la fin des années 1980 pour l'enseignement général, que les élèves quittant le collège se tournent davantage vers les formations professionnelles, notamment agricoles et sous statut d'apprenti.

Comme l'indique le document préparatoire, « *bien entendu, le décrochage de la voie générale et le report de croissance de l'accès au baccalauréat sur les seules voies technologiques et professionnelles ont dès maintenant des conséquences très visibles sur les performances de notre enseignement supérieur* ». En effet, l'accès en deuxième cycle dépend fortement de la série du baccalauréat. Ainsi, les étudiants titulaires d'un baccalauréat général y parviennent bien plus souvent (66,3 % en moyenne, et plus de 70 % pour les seuls bacheliers S) que les lauréats

d'une série technologique (23,7 %), dont le taux progresse toutefois légèrement depuis deux ans (+ 0,8 point en 2001, + 0,7 point en 2002). Il y a peu de changement en revanche pour les bacheliers professionnels, dont le taux d'accès reste depuis quatre ans voisin de seulement 8 %.

D'autres évolutions sont à l'œuvre et indiquent que les performances de notre système éducatif s'essouffent.

D'une part, les résultats de l'école primaire font apparaître de graves lacunes. *« Si les affirmations selon lesquelles le quart des élèves qui arrivent au collège seraient en grande difficulté reposent sur des données très fragiles et des interprétations très discutables »,* le document préparatoire pointe néanmoins des faits inquiétants :

- *« à l'entrée au CE2, 10 % des élèves ne maîtrisent pas les compétences les plus élémentaires à la compréhension de l'écrit et un peu moins de 20 % ont des compétences encore fragiles »,*

- *« à l'entrée en 6<sup>ème</sup>, 3 % des élèves présentent des lacunes quasi générales dans tous les domaines de la lecture (4 % en 1997) et 12 % des élèves (11 % en 1997) éprouvent des difficultés graves dues soit à une extrême lenteur soit à la non acquisition des apprentissages fondamentaux »,*

- *« à 17 ans, à l'issue de la scolarité obligatoire, si près de neuf jeunes sur dix n'éprouvent pas de difficulté face à l'écrit, 5 à 7 % se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l'illettrisme ».*

Enfin, le document préparatoire précité confirme que *« trop de jeunes sortent encore du système éducatif sans qualification »*. Ainsi, 160 000 jeunes sortent du système éducatif diplômé au mieux d'un brevet, soit environ 20 % des sortants qui se trouvent donc dépourvus de diplôme de second cycle du secondaire (CAP, BEP ou baccalauréat). Néanmoins, il convient de rappeler qu'ils étaient 300 000 dans ce cas en 1980 et encore 200 000 en 1990. Parmi eux, les sortants sans qualification (niveau VI et Vbis, c'est-à-dire ceux qui sortent d'une classe du premier cycle, ce qui est rare, ou bien avant la dernière année d'un CAP ou BEP) sont encore 60 000, soit 8 % des sortants de formation initiale.

## **B.- La persistance d'un certain déterminisme social**

Alors que notre système scolaire poursuit, à l'instar de ce qui se passe dans tous les pays de l'Union européenne, des objectifs d'équité, force est de reconnaître que, comme le souligne l'OCDE, *« le milieu socio-économique reste l'un des principaux facteurs qui influencent la performance des élèves »* en France comme ailleurs.

Le document préparatoire précité énumère les éléments qui illustrent que *« la part du déterminisme social est considérable »*.

L'écart moyen des performances en français et en mathématiques entre

enfants de cadres et enfants d'ouvriers est considérable en CE2 (les résultats des premiers sont supérieurs de 18 % en français et en mathématiques). De plus, ces disparités ne se réduisent pas en cours de scolarité en primaire, bien au contraire. Lors de l'entrée au collège, les résultats des enfants de cadres aux évaluations en 6<sup>ème</sup> sont supérieures de 23 % en français et de près de 27 % en mathématiques.

*« Les enfants de milieux défavorisés redoublent plus souvent lors des premières années du collège »* : 44 % des premiers, entrés en sixième en 1995, étaient dans ce cas, contre seulement 5 % des enfants de cadre. Par la suite, 90 % des enfants de cadres accèdent à une classe de seconde générale ou technologique, alors que cette proportion n'est que de 42 % pour les enfants d'ouvriers ou d'inactifs. Enfin, l'accès aux formations post-baccalauréat n'est ouvert qu'à un peu plus de 30 % des enfants d'ouvriers non qualifiés ou d'inactifs, alors que 80 % des enfants de cadres poursuivent des études supérieures.

Comme le souligne le document préparatoire, *« l'école n'a donc pas réussi à corriger les inégalités primitives. Elle les a amplifiées, secondant ainsi l'ambition des parents ou au contraire, le manque d'intérêt pour la scolarité de leurs enfants. Cadres et parents diplômés, notamment les enseignants, ont une soif d'école et de succès scolaire plus grande que celle que nourrissent des familles plus modestes. »*

### **C.- LES « RATES » DE LA GESTION PERDURENT**

L'accroissement continu des moyens consentis en faveur du système éducatif aurait au moins dû permettre de résoudre certaines difficultés constatées dans la gestion et le fonctionnement du système. Or, il n'en est rien.

#### **1.- Le rééquilibrage des moyens entre académies n'est pas assuré**

Il en est ainsi de la répartition des emplois entre les académies. Dans une analyse de la gestion des emplois et personnels enseignants du second degré <sup>(2)</sup>, la Cour des comptes rappelait que *« bien que le Parlement ouvre en loi de finances des emplois budgétaires, le ministère délègue dans les académies des emplois « fonctionnels » qui ne sont plus répartis par corps et grade mais par type d'établissement : collèges, lycées et lycées professionnels »*.

*« La répartition des emplois fonctionnels entre les rectorats est opérée en deux temps : l'administration centrale procède d'abord à un rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis à l'attribution éventuelle de nouveaux moyens. Mais pour l'essentiel, la répartition des emplois entre les académies est d'abord le fruit d'une reconduction massive des moyens antérieurs, sans que les disparités constatées entre les académies soient véritablement corrigées. »*

Il est d'abord procédé à un rééquilibrage géographique des moyens existants.

---

<sup>(2)</sup> « La fonction publique de l'État ». Cour des comptes, rapport public particulier tome 2 (avril 2001)



*« Ce rééquilibrage entre les académies, qui est effectué à moyens constants au niveau national, doit permettre de tenir compte des évolutions démographiques qui affectent les effectifs d'élèves dans chaque académie. Ces ajustements sont précédés d'un « état des lieux », qui consiste à dresser une carte des académies en mesurant pour chacune d'elles l'écart entre les besoins recensés et les emplois budgétaires déjà attribués. Les besoins sont évalués sur la base d'un critère dit « normatif », qui rapporte le nombre d'heures d'enseignement nécessaires pour assurer les programmes, les dédoublements de classe, les options et les enseignements facultatifs, au nombre d'élèves. Le résultat est pondéré par un indicateur qualitatif, prenant en compte les disparités sociales, mais dont l'impact était limité en 1999 à 3,2 % des moyens. A l'issue de cette première phase, la Direction de l'enseignement scolaire procède à des retraits d'emplois dans les académies excédentaires et à des allocations supplémentaires dans les académies déficitaires.*

*« Cette carte montre que certaines académies sont sous-dotées : il manque d'après ce calcul 390 emplois dans l'académie de Versailles, soit 1,24 % des besoins, et 143 emplois dans l'académie de Rennes, soit 1,1 % des besoins. D'autres, au contraire, sont sur-dotées : Limoges compte 126 emplois de plus, soit 2,9 % en plus par rapport à son besoin normatif et Nancy-Metz 174 emplois, soit 1,1 % de ses besoins. L'académie de Paris dispose d'un potentiel supérieur de 2,8 % à ses besoins.*

*« Les ajustements ainsi opérés demeurent de faible ampleur. Bien qu'ils ne concernent à ce stade que les besoins dits "normatifs", et qu'ils ne tiennent pas compte des particularités de chaque académie, les écarts constatés sont résorbés à un rythme très lent: dans l'état actuel des pratiques observées, il faudrait plus de 12 ans pour satisfaire les seuls "besoins normatifs" de l'académie de Versailles, et presque 20 ans pour ramener les moyens de l'académie de Nancy-Metz à ses besoins normatifs actuels ».*

S'agissant de l'attribution des moyens nouveaux, la Cour relève qu'elle s'est faite, en 1999, *« en application de règles peu rigoureuses »*. *« Tous les besoins supplémentaires ont été intégralement couverts ; en revanche, les baisses ont été amorties en appliquant des coefficients pondérateurs de 0,6 en lycée professionnel et de 0,7 en lycées et en collèges. Les retraits d'emplois ont dans tous les cas été limités à 0,8 % du stock de chaque académie. (...) Cette mesure a permis aux recteurs, en 1999, de maintenir des postes dans des établissements dont le nombre d'élèves diminuait, de conserver certaines options malgré des effectifs très faibles, et d'offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, les besoins recensés par la carte des formations. Elle n'est pas de nature à inciter les académies à une gestion rigoureuse de leurs moyens budgétaires. »*

## **2.– Le remplacement des enseignants absents ne se fait toujours pas dans de bonnes conditions**

En matière de remplacement, les académies distinguent entre les absences de courte durée (moins de quinze jours) et les autres. S'agissant des premières, les chefs d'établissement ont compétence pour pourvoir au remplacement des heures de cours non assurées, en faisant notamment appel aux autres enseignants de l'établissement ou d'établissements voisins auxquels ils demandent d'effectuer des heures supplémentaires. S'agissant des absences plus longues, ils peuvent s'adresser au rectorat pour demander l'affectation d'un remplaçant.

La Cour remarque que *« l'application de ces dispositions n'a cependant pas permis de répondre de façon plus satisfaisante aux demandes de suppléances, notamment lorsque les absences sont de courte durée : d'une part, ces dernières ne sont pas toujours prévisibles et se renouvellent parfois de semaine en semaine ; d'autre part, elles sont souvent portées tardivement à la connaissance du chef d'établissement qui ne dispose alors plus du temps nécessaire pour y remédier. Les instructions données par le ministère en 1999 pour mieux anticiper les absences dues à l'exercice du droit syndical ou à la formation continue n'ont pas été appliquées de façon durable. Enfin, les chefs d'établissement se heurtent fréquemment au refus des enseignants de l'établissement d'effectuer les heures supplémentaires que réclamerait la prise en charge des élèves. »*

En ce qui concerne les absences de plus longue durée, la Cour relève également que *« le taux de remplacement (...) dépend pour sa part de la disponibilité des enseignants affectés en zone de remplacement, qui est elle-même contrainte à plusieurs titres : d'une part, le fractionnement des disciplines dans le second degré rend plus difficile, et parfois même impossible, le calibrage des effectifs qu'il convient d'affecter en zone de remplacement ; d'autre part, le rattachement des remplaçants à un établissement donné conduit en pratique à leur confier des tâches qui, bien qu'elles soient théoriquement de nature provisoire, limitent de facto leur disponibilité pour répondre rapidement à une demande de remplacement. D'autres facteurs jouent, et notamment l'inégale répartition des effectifs de remplaçants sur le territoire, ainsi que la baisse tendancielle de ces effectifs. »* Elle regrette, en outre, que *« le nombre de remplaçants constitue en fait un solde, qui résulte des opérations d'affectation, et non pas (...) un objectif en soi. »*

Dès lors, pour répondre aux besoins de remplacement, les académies ont toujours eu recours à des enseignants non titulaires. Comme le note la Cour, *« le recrutement de ces personnels n'a cependant pas été toujours suffisamment maîtrisé et les situations de précarité se sont multipliées, sans qu'il soit pour autant certain que les enseignants titulaires aient été employés au mieux des besoins »*. De plus, la situation n'apparaît plus maîtrisée, puisque *« le nombre d'agents non titulaires ne cesse ainsi d'augmenter depuis 1998 en dépit des plans de titularisation et les prévisions budgétaires sont régulièrement dépassées, imposant de prendre des mesures en cours d'année par décret de virement ou, comme en 2002, par décret d'avance pour couvrir l'insuffisance des crédits »*.

Pour remédier à cette situation, le ministère a mis au point un système de suivi des moyens de remplacement. La Cour juge cet outil performant, puisque *« ces analyses ont permis tout d'abord de mieux cerner les moyens réellement disponibles pour le remplacement, en tenant notamment compte des enseignants qui, bien qu'affectés en zone de remplacement, sont en réalité requis par le recteur pour d'autres tâches ou se trouvent dans l'incapacité provisoire d'enseigner. Elles ont également permis d'établir des comparaisons entre les académies, notamment sur l'utilisation plus ou moins optimale des personnels titulaires »*.

Dès lors, comment ne pas s'étonner que *« si la situation des académies dans lesquelles coexistent des sureffectifs de titulaires et des recrutements de non titulaires sont désormais bien identifiées, il n'a pas toujours été mis un terme à ces situations paradoxales et coûteuses »*. Illustrant son propos, la Cour cite le cas de l'académie de Nancy-Metz, où elle avait constaté que, *« au cours de l'année scolaire 1998-1999, 20 maîtres auxiliaires avaient été recrutés en mathématiques et 13 en sciences physiques alors que, dans ces mêmes disciplines, on dénombrait respectivement 35 et 37 enseignants titulaires (en équivalent temps plein) en surnombre »*.

### **III.- UN SYSTEME QUI PORTE UNE ATTENTION INSUFFISANTE A SES COÛTS**

Comme le souligne la Cour, *« en définitive, il est difficile d'affirmer que les résultats obtenus dans tel ou tel domaine sont liés aux moyens supplémentaires mis en œuvre. Au demeurant, la notion même de coût financier est encore trop souvent étrangère aux préoccupations des responsables du système éducatif qui privilégient la seule dimension pédagogique par rapport aux contraintes de gestion budgétaire »*. Outre la priorité donnée à la pédagogie, la Cour montre bien que la gestion du système éducatif *« est largement contrainte par le rendez-vous annuel de la rentrée, dont la préparation mobilise l'ensemble des acteurs institutionnels. L'obligation de mettre un professeur dans chaque classe doit en outre être réalisée dans chacun des quelque 60.600 établissements scolaires publics du premier et du second degrés. Atteindre cet objectif suppose (...) que le système conserve, dans la gestion des postes d'enseignement comme dans celle des personnels, des moyens d'adaptation importants, qui se traduisent, au plan budgétaire, par des solutions souvent coûteuses »*.

Ajoutons à cet impératif l'attitude, de plus en plus consumériste des partenaires de l'école, au premier rang desquels les familles qui parfois ne comprennent guère que la gestion rigoureuse des moyens puisse toucher aussi l'établissement que fréquentent leurs enfants.

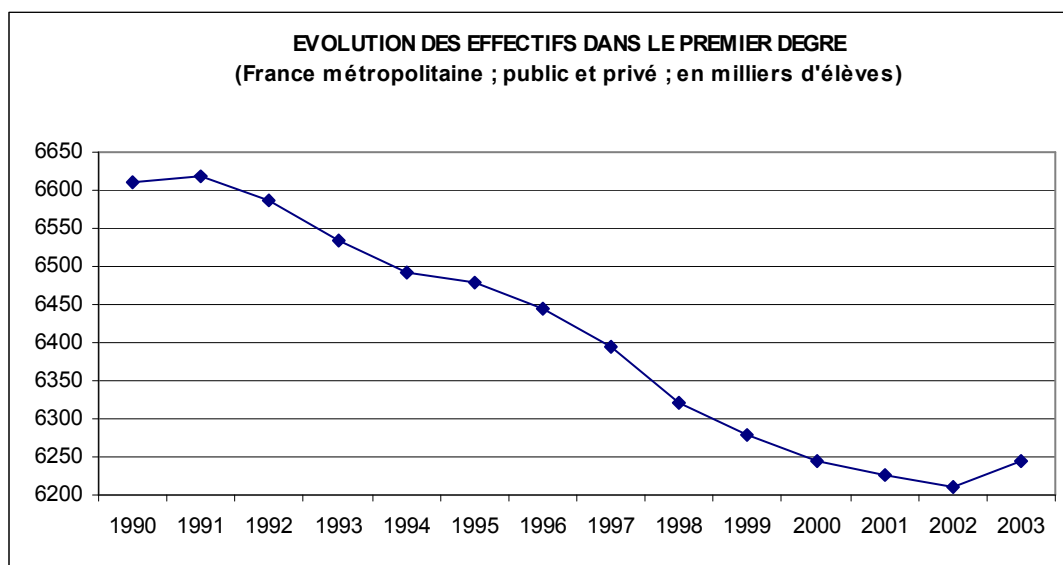
Les exemples d'indifférence aux coûts sont innombrables et perdurent en raison des lacunes de l'évaluation et des contraintes pesant sur la gestion du système.

## A.- LES EXEMPLES D'INDIFFERENCE AUX COUTS SONT INNOMBRABLES

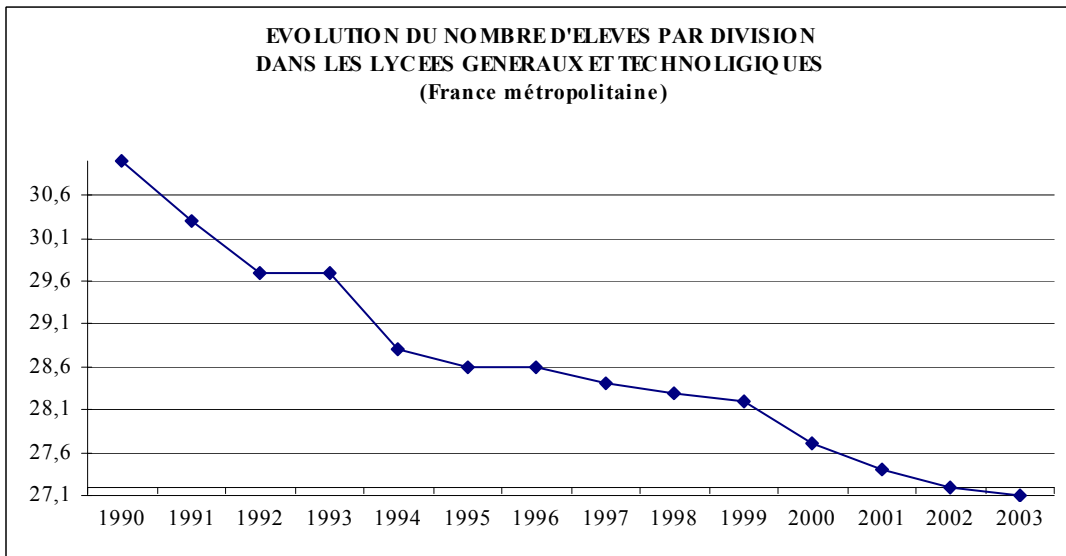
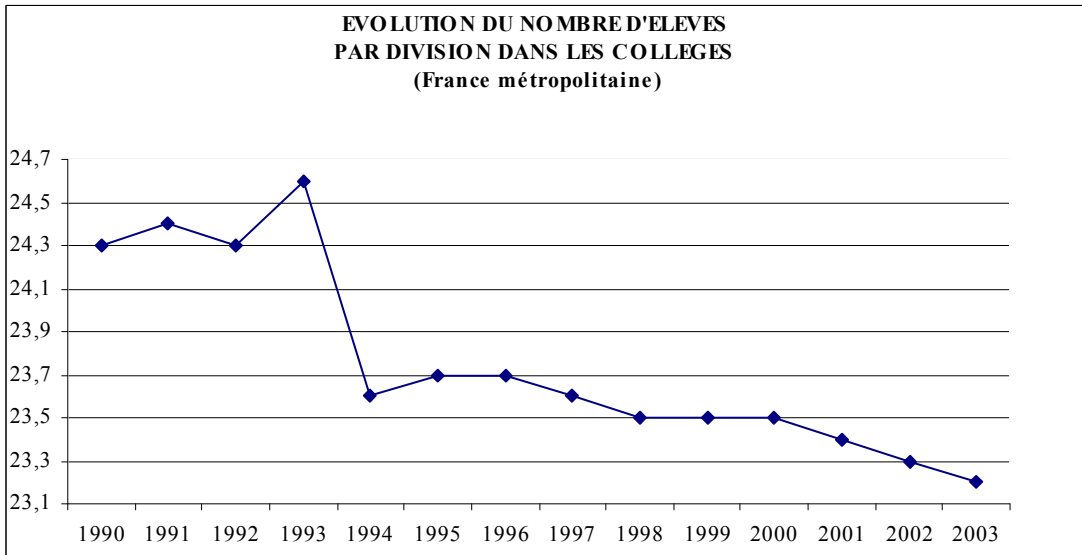
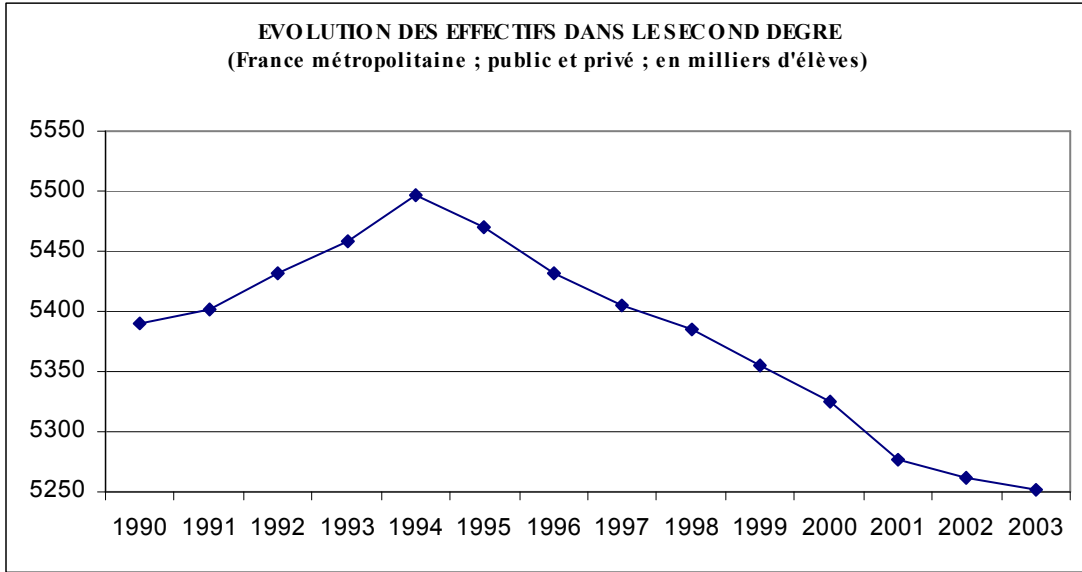
### 1.- L'augmentation inexorable du taux d'encadrement pédagogique

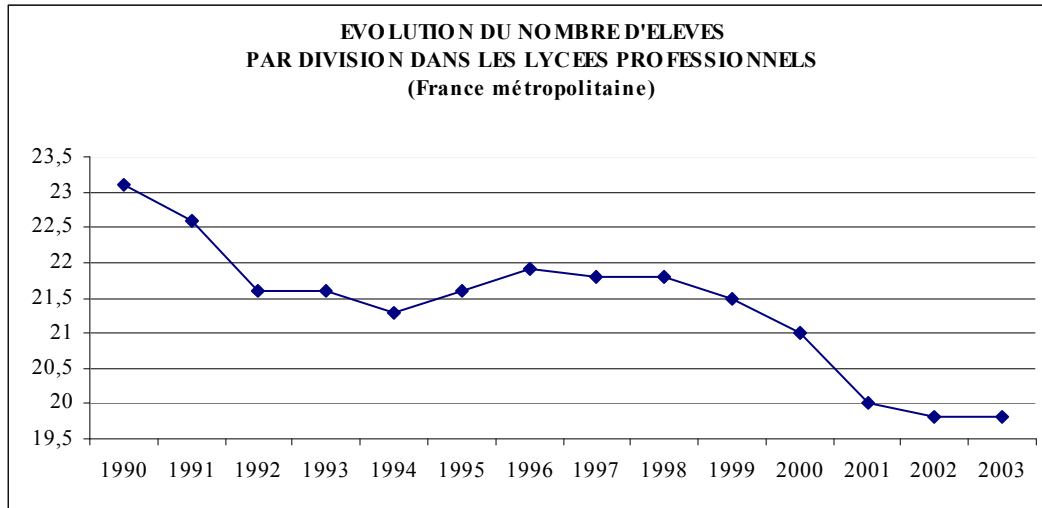
L'augmentation du nombre des enseignants rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire, conjuguée à la diminution des effectifs d'élèves a permis, par un accroissement mécanique des moyens d'enseignement, outre le développement de politiques éducatives discriminantes, un renforcement des taux d'encadrement et une réduction sensible de la taille des classes à tous les niveaux d'enseignement.

La Cour rappelle que « au cours des trente dernières années, l'effectif moyen des classes ou des divisions a ainsi diminué de quatre à cinq élèves dans le premier degré, et d'un peu plus de deux élèves dans l'ensemble du second degré ». Au cours de la dernière décennie, l'effectif moyen des classes de l'enseignement du premier degré est passé de 27,9 élèves en 1990 à 25,5 en 2000. La Cour note que « en terme de moyens, cette évolution se traduit par un accroissement du ratio P/E, qui mesure, dans le premier degré, le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves. En dix ans, cet indicateur est passé 4,98 à 5,31. Le surcoût correspondant (en supposant que le P/E ait été maintenu à son niveau de 1990) représente un total d'environ 16.000 emplois budgétaires ».



En ce qui concerne le second degré public, l'allègement des structures est particulièrement sensible dans le second cycle professionnel, avec une diminution, sur dix ans, de 23,1 à 19,8 du nombre moyen d'élèves par division. L'évolution est également significative dans le second cycle général et technologique, où l'effectif moyen est passé de 31 à 28,5. Au collège, en revanche, la taille des divisions connaît une relative stabilité : 24 élèves en moyenne en 2000, contre 24,3 en 1990.





La réduction de la taille des classes dans l'enseignement secondaire ne mesure cependant qu'imparfaitement l'amélioration des conditions d'encadrement. En effet, outre la diminution de l'effectif moyen par division, les collégiens, et plus encore les lycéens se voient proposer un plus grand nombre d'enseignements optionnels ou en petits groupes : dans les lycées d'enseignement général et technologique, le pourcentage d'heures assurées en groupe et non devant la classe entière dépasse ainsi 45 % et approche 55 % dans les lycées professionnels. Il en résulte une baisse importante du nombre d'élèves par enseignant : à la rentrée 2002, ce ratio s'établit à 12,6 contre 13,9 en 1990, soit en dix ans une variation de l'ordre de 10 % des taux d'encadrement.

Selon la Cour, « dans le premier et le second degré, l'amélioration continue des taux d'encadrement apparaît, depuis plusieurs années, comme une tendance lourde du système scolaire. Cette évolution, qui exige des moyens croissants d'enseignement, ne montre en outre aucun signe d'infléchissement ou de stabilisation. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de tirer parti, sur le plan budgétaire, de l'évolution actuelle de la démographie scolaire. Les exigences de diminution d'effectifs, portées aussi bien par les parents d'élèves que par les enseignants, s'opposent fréquemment aux tentatives de resserrement des structures pédagogiques, quand il s'agit de fermer des classes, de supprimer des postes d'enseignants, ou de réduire, proportionnellement à la baisse des effectifs, le niveau des moyens d'enseignement ».

Or, le problème est, comme le souligne la Cour, que « rien aujourd'hui ne permet d'affirmer qu'une telle logique favorise l'efficacité de l'enseignement et la réussite des élèves ».

Au vu d'un récent avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE), il apparaît que les recherches actuellement disponibles sur cette question concluent à l'absence d'effets significatifs et mesurables d'une politique de réduction de la taille des classes, sauf pour des publics en grande difficulté scolaire et à condition d'aller vers des structures ayant nettement moins de 20 élèves. Le Haut conseil relève que l'effet bénéfique d'une réduction de la taille des classes « est observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire ; il ne semble se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes et n'est vraiment visible que pour les enfants des familles défavorisées ».

A l'inverse, il souligne « *qu'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* ». Dès lors, le Haut conseil conclut que la politique de réduction de la taille des classes ne doit être poursuivie que « *de façon très sélective et après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne peuvent pas être mieux utilisées autrement* ».

## 2.- La faible rationalisation de la carte des options et des langues vivantes

La Cour indique que « *du fait de la diversité des matières proposées et enseignées, la carte des langues vivantes et des options constitue une des spécificités de l'enseignement général du second cycle et illustre les contraintes et les limites du pilotage académique de l'offre scolaire* ». Elle note que « *les services académiques n'ont en réalité qu'une connaissance très approximative des effectifs réels d'élèves* ». Pourtant, « *ces données, bien qu'incomplètes, fournissent toutefois une idée de la faiblesse des effectifs dans certaines matières et mettent en évidence la nécessité de mieux connaître dans un premier temps et de rationaliser ensuite la carte des langues et des options. Au niveau national, les statistiques ministérielles recensent ainsi une dizaine de disciplines enseignées devant un effectif moyen de moins de 12 élèves : il s'agit principalement du russe, de l'arabe, des langues régionales ainsi que de la plupart des troisièmes langues vivantes commencées au lycée* ».

Le tableau ci-après présente les six principales langues dont l'enseignement est dispensé devant des groupes dont l'effectif moyen est inférieur à 15 élèves.

LANGUES ENSEIGNÉES MAJORITAIREMENT DEVANT MOINS DE 15 ÉLÈVES <sup>(1)</sup>

Langue	Nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire	Nombre moyen d'élèves devant un professeur	Nombre d'heures dispensées devant un groupe de moins de 15 élèves (en %)
Russe	3.671	11,5	75,5
Arabe	1.757	13,1	74,1
Breton	578	12,4	69,2
Grec ancien	6.374	13,3	68,5
Portugais	2.533	15,1	58
Allemand	151.132	16,5	49,4

(1) Données : rentrée 2002.

Source : Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Il faut dire que, comme le note la Cour, « *l'offre de formation a été progressivement détournée de son objectif pédagogique initial pour devenir un outil de sélection des élèves, dans un contexte parfois très marqué de concurrence entre les établissements* ». Dès lors, les tentatives de remédier à une telle situation s'avèrent d'une efficacité et d'une pertinence « *limitées* ». « *Le principal obstacle est bien évidemment celui de la ressource disciplinaire, tout effort de rationalisation*

*étant illusoire s'il conduit à placer des enseignants en sous-service ou à augmenter les surnombres disciplinaires. Par ailleurs, le maintien d'un enseignement, même s'il compte peu d'élèves, peut permettre d'éviter des détournements de la carte scolaire, en retenant les élèves dans des établissements jugés peu attractifs ».*

*D'une manière générale, « les efforts de rationalisation des académies se heurtent par ailleurs aux multiples contradictions d'un exercice souvent délicat : la nécessité de garantir la plus grande équité possible sur l'ensemble du territoire ; la volonté ministérielle de diversifier l'enseignement des langues étrangères tout en veillant, au plan local, à limiter les phénomènes de concurrence et de sélection sociale ; le souci d'éviter la fragilisation des établissements les moins renommés constituent autant d'objectifs difficilement compatibles avec l'optimisation des structures et la réduction des coûts d'enseignement ».*

### **3.- Les effets dommageables du cloisonnement disciplinaire**

Les réformes récentes des statuts des enseignants a conduit à la généralisation de la monovalence, c'est-à-dire à l'enseignement d'une seule discipline, particulièrement dans les collèges.

Or, la polyvalence des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), qui étaient souvent d'anciens instituteurs enseignant généralement dans deux disciplines différentes, 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 de ce corps.

Certes, comme le note la Cour, *« la disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants »*. Cependant, *« elle ne peut cependant se traduire que par un accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire »*.

De plus, poursuit-elle, *« 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 »*.

Au-delà des contraintes de gestion qu'elle entraîne, la disparition de la polyvalence est appréciée à un autre niveau. Comme le souligne le document préparatoire précité, *« les coupures à l'entrée et à la sortie du collège sont trop brutales »*. Or, le fait que lors de l'entrée en 6<sup>ème</sup> les enfants passent du modèle d'un maître unique à huit ou neuf professeurs différents est aujourd'hui ressenti comme l'une de ces coupures trop brutales.



D'après le document préparatoire, près de 150.000 professeurs enseignent déjà plus d'une matière (français et langues anciennes, histoire et géographie, physique et chimie, biologie et géologie). Dès lors, il pose la question de savoir s'il ne serait pas « *pédagogiquement utile de recruter un plus grand nombre de professeurs en mesure d'enseigner deux disciplines, dans les premières années du collège en particulier* ».

Dans un rapport rendu en 1999<sup>(3)</sup>, notre collègue Yves Durand et notre ancien collègue Jacques Guyard ont plaidé pour le renforcement de la bivalence dans des termes que ne renie pas votre Rapporteur spécial : « *Il peut d'abord être judicieux, pour des élèves, d'avoir le même enseignant dans des disciplines connexes. De plus, la monovalence est difficile à gérer pour les petits établissements, ce type d'établissement étant par ailleurs réputé pour permettre la diminution des tensions liées à la violence. Puisque cela facilite, pour les élèves, la transition entre le premier et le second degré, il faut donc encourager la bivalence. Ensuite, d'un point de vue de gestion, la bivalence facilite la tâche des rectorats dans le calcul des moyens et dans la gestion des remplacements* ».

## **B.- LES LACUNES DE L'ÉVALUATION**

La multiplicité des exemples précédents ne peut s'expliquer que par les lacunes de l'évaluation. Comme le note la Cour, « *alors que l'évaluation devrait normalement permettre de mettre en relation les objectifs de l'école, les moyens mobilisés et les résultats constatés, la dimension financière demeure extérieure à la démarche du ministère. Dans le secteur de la pédagogie où les travaux paraissent pourtant plus aboutis, ceux relatifs aux enseignants et à la mesure de l'efficacité des réformes pédagogiques restent lacunaires et peu coordonnés. Enfin l'évaluation n'a qu'un impact marginal sur le fonctionnement du système scolaire, cette démarche étant encore perçue par les différents acteurs comme éloignée de leurs préoccupations opérationnelles* ».

Les évaluations conduites dans le système scolaire ne sont donc pas conçues comme des outils au service de l'optimisation des moyens. En effet, la Cour relève que « *cet état de fait peut certes s'expliquer par les difficultés qu'il y a à corrélérer des résultats aux moyens mais également à identifier les moyens mobilisés par ces activités. En effet, le système scolaire n'a pas développé d'outil de comptabilité analytique qui permettrait de calculer le coût réel d'une réforme pédagogique ou d'un dispositif éducatif, les seules données disponibles étant, dans le meilleur des cas, des estimations ou des chiffrages théoriques* ».

La Cour relève que l'Éducation nationale est incapable de mesurer la plus-value qu'elle apporte aux élèves dans leur cursus de formation, ni d'identifier clairement les facteurs qui concourent à l'efficacité de l'école.

---

<sup>(3)</sup> « *Du chapitre budgétaire à la salle de cours* ». Yves Durand et Jacques Guyard. Documents d'information de l'Assemblée nationale n° 1535 (avril 1999)

Une véritable évaluation d'une politique publique doit permettre de vérifier si les résultats obtenus correspondent aux objectifs fixés (mesure de l'efficacité) et si ces résultats l'ont été au prix d'une mobilisation optimale des moyens (mesure de l'efficience).

*« S'agissant de la mesure de l'efficacité, les évaluations conduites dans le système éducatif n'apportent que rarement la preuve qu'une politique éducative choisie à un moment donné est meilleure qu'une autre. Le ministère de l'Éducation nationale est certes capable de démontrer, sur longue période, l'amélioration globale des performances, que ce soit par la réduction des sorties sans qualification du système scolaire, l'élévation du niveau des diplômés ou l'élargissement du public scolaire accédant à des formations supérieures. Les évaluations du ministère tendent également à montrer que l'école s'est démocratisée sans que le niveau des élèves se soit globalement détérioré. Toutefois, sauf rares exceptions, elles ne portent pas sur les nombreuses réformes pédagogiques qui sont mises en œuvre à rythme rapide, sans souci de les tester préalablement sur des échantillons, ni même d'en mesurer après leur généralisation l'impact, positif ou non, sur les résultats des élèves ou des étudiants.*

*« S'agissant de la mesure de l'efficience, les évaluations conduites dans le système éducatif restent insuffisantes. Les publications du ministère permettent certes de décrire le coût global du système éducatif, d'en déduire les dépenses moyennes par élève ou niveau de formation, voire de consolider, non sans incertitudes, les financements à l'échelle d'une académie. Mais elles ne permettent pas de déterminer les dépenses induites par les réformes et les dispositifs pédagogiques, ni même d'appréhender les coûts globaux des opérateurs du système éducatif. (...)*

*« En définitive, il est difficile d'affirmer que les résultats obtenus dans tel ou tel domaine sont liés aux moyens supplémentaires mis en œuvre. Au demeurant, la notion même de coût financier est encore trop souvent étrangère aux préoccupations des responsables du système éducatif qui privilégient la seule dimension pédagogique par rapport aux contraintes de gestion budgétaire. »*

La Cour relève également le faible développement du contrôle de gestion dans le système scolaire. Elle juge que cette situation résulte *« certes de la difficulté qu'il y a à rapprocher les moyens et les résultats, mais (...) trahit surtout une réflexion encore insuffisamment aboutie sur les enjeux d'une telle démarche ».*

À cet égard, la Cour rappelle les conditions dans lesquelles le ministère a procédé au recrutement de 30 emplois de contrôleurs de gestion dans le cadre du budget pour 2001. Pourtant à l'origine, ces emplois devaient permettre le recrutement de consultants auprès des recteurs pour les conseiller en matière de rationalisation des méthodes et de développement d'outils de pilotage. Entre temps, la publication d'une circulaire demandant aux ministères de constituer un réseau de contrôleurs de gestion à leurs échelons central et déconcentrés a conduit le ministère à infléchir les fonctions de ces nouveaux emplois vers le contrôle de gestion, sans que pour autant le ministère les ait précisément définies. Dès lors, les recteurs ont

demandé à leurs consultants de s'investir dans des tâches diversifiées mais qui ne relevaient pas forcément du contrôle de gestion et sont peu enclins à les voir s'investir dans cette voie, où les compétences des agents concernés ne leur permettent pas forcément de s'investir.

Cette insuffisance de l'évaluation, du contrôle de gestion ou de pilotage, la Cour ne le constate pas seulement au niveau central. Ainsi, elle note que « *pas plus qu'à l'échelon central, les coûts ne constituaient aux échelons déconcentrés un des critères de pilotage des politiques académiques.* »

Il apparaît que « *les académies se préoccupent rarement de chiffrer et de quantifier les conséquences de leurs décisions relatives à l'offre de formation scolaire et à son évolution d'une année sur l'autre. Il est également rare qu'elles cherchent à mesurer les coûts induits par les orientations à long terme de la politique académique : coût lié à la ruralité et à la faible taille des établissements, volonté de conforter et de développer la voie professionnelle dans un contexte de stagnation des effectifs, maintien de formations présentant une faible attractivité mais porteuses en termes de débouchés, contraintes liées à la gestion des personnels enseignants et conduisant à des capacités d'accueil sur-dimensionnées au regard des effectifs scolarisés, etc. Or réaliser des progrès dans la voie d'une rationalisation de l'offre de formation ne peut faire l'économie de ces éléments* ».

## **C.- UNE GESTION SOUS CONTRAINTES**

### **1.- Le système scolaire reste encore fortement centralisé**

Même si le ministère de l'Éducation nationale estime « *injuste de [le] présenter comme un organisme administratif hypertrophié* »<sup>(4)</sup>, il n'en reste pas moins marqué par une grande centralisation.

Certes, l'administration centrale a été réorganisée, notamment en 1997 quand la révision de son organigramme a fait passer le nombre de directions de 13 à 11. Comme le rappelle la Cour, « *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 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* ».

Cependant, il n'est pas sûr que cette rétraction de l'échelon central se soit traduite par une véritable déconcentration. Certes, comme le note le document préparatoire au débat, « *beaucoup d'actes de gestion sont désormais de la compétence des autorités académiques, recteur à l'échelon régional, inspecteur d'académie à l'échelon départemental* ». Néanmoins, il fait remarquer que « *l'on ne*

---

<sup>(4)</sup> « Les stratégies ministérielles de réforme ». Rapport du ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche au Premier ministre (octobre 2003)

*peut cependant taire son « style » de déconcentration. Trop de domaines, notamment en matière de gestion des personnels et de la pédagogie, sont confiés aux autorités déconcentrées dans un cadre strict de règles et de consignes nationales. Des esprits malveillants ont pu dire, et parfois écrire, que la déconcentration ainsi opérée est un puissant moyen de centraliser la gestion ». Ainsi, le document relève que « a été délégué aux recteurs le pouvoir d'affectation des professeurs au sein de son académie, mais en respectant les « garde-fous » d'un barème national ! »*

La Cour abonde dans le même sens. Elle juge que la déconcentration au ministère de l'Éducation nationale « apparaît souvent comme un « trompe l'œil ». Le transfert vers l'échelon rectoral des tâches administratives répond ainsi moins à la volonté de conforter l'autorité académique qu'au souci de désencombrer d'un certain nombre de dossiers les services parisiens. Les mesures de déconcentration sont par ailleurs souvent entravées par le comportement encore très dirigiste des services ministériels qui, dans de nombreux domaines, cherchent à prédéterminer l'action des académies et l'utilisation que ces dernières font de leurs moyens. Enfin, si la masse des crédits déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques est tout à fait significative, le cloisonnement budgétaire et le poids des charges obligatoires et des dépenses incontournables limitent les marges de manœuvre et la capacité des recteurs et des inspecteurs d'académie à affirmer leur propre politique ».

D'autant plus que l'architecture des services déconcentrés n'apparaît pas optimale. « Fruit d'une longue histoire, le maillage territorial [30 académies et 100 inspections académiques] 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 » explique la Cour.

De plus, le document préparatoire rappelle que « les inspections générales ont mis l'accent sur les doublons engendrés par trop de compétences partagées entre ces services ». Il préconise « si l'on juge indispensable de maintenir deux niveaux de services déconcentrés (un seul serait source d'économies considérables de moyens) de s'en tenir à la règle des blocs de compétences bien distincts ».

En ce qui concerne la déconcentration de la gestion financière, la Cour indique que si « les services académiques ont la responsabilité de la gestion d'une masse tout à fait significative de crédits », elle juge cette responsabilité financière « assez factice ».

En effet, « près de 70 % des crédits délégués concernent les dotations des établissements privés sous contrat, sur lesquels ni l'administration centrale, ni les rectorats n'ont de marge de manœuvre. 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 milliards d'euros. 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 750 000 euros. 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. »

En outre, la Cour relève que « 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 ».

Enfin, « 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 ».

Enfin, contrairement à plusieurs pays européens, les établissements publics locaux d'enseignement restent, comme l'indique le document préparatoire, « des sujets mineurs dont les marges d'autonomie sont étroites ».

Comme le souligne la Cour, cette situation est d'autant plus paradoxale que « les établissements ne disposent que de moyens réduits, tant en crédits (leur budget propre varie de 230 000 euros pour un petit collège à 1,5 million d'euros dans un gros lycée), qu'en agents administratifs, ce qui ne fait que creuser l'écart entre les exigences législatives et réglementaires et les enjeux de gestion de ces établissements ». Elle regrette que l'autonomie des établissements d'enseignement ne soit « pas liée à une responsabilité précise en termes d'objectifs, de moyens et encore moins de résultats. Le rôle des chefs d'établissement, qui devraient surmonter le clivage entre les filières pédagogique et administrative, n'est pas encore suffisamment affirmé, ni perçu comme décisif dans le fonctionnement des équipes éducatives ».

## **2.- La gestion des personnels est soumise à de lourdes contraintes**

La Cour rappelle que *« les grands principes sur lesquels repose la gestion des enseignants ne sont pas, a priori, différents de ceux qui existent dans l'ensemble de la fonction publique »*. Cependant, elle note que *« le système éducatif est confronté à des contraintes particulières dont l'ampleur s'explique en partie par le renoncement progressif du ministère et des académies à faire prévaloir avec constance l'intérêt du service sur les revendications des différentes catégories d'agents »*.

*– des statuts éclatés et très contraignants*

Parmi les lourdeurs de la gestion des personnels, la Cour évoque naturellement la multiplicité des statuts, dont certains sont très anciens. Ainsi, les textes réglementaires qui définissent les conditions d'exercice des fonctions des professeurs agrégés et certifiés résultent de différents décrets pris en 1950.

Rappelant que onze catégories d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les lycées et collèges, la Cour estime que *« la diversité des statuts va au-delà de la simple nécessité de tenir compte des particularités propres à chaque catégorie »*.

Surtout, *« 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.*

Par ailleurs, la Cour relève que *« 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'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, 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. Les académies que la Cour a contrôlées sont généralement en mesure de quantifier très précisément ces déperditions, qui représentent, dans les grandes académies, plusieurs centaines d'heures de travail en moins tous les ans ».*

*– des règles de mutation excessivement rigides*

*Comme le rappelle la Cour, « 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, les conséquences sont bien répertoriées : « 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. Ces rigidités expliquent en partie les déséquilibres géographiques et disciplinaires qui ont été constatés par la Cour dans certaines académies qui continuent de procéder à des recrutements de personnels contractuels alors que tous les enseignants titulaires ne sont pas affectés dans un établissement, ou bien qui disposent d'enseignants non affectés dans certaines disciplines et de besoins non satisfaits dans d'autres ».*

*– le caractère mécanique de la notation*

*Comme tous les agents publics, les enseignants sont notés et la rapidité de leur avancement, comme leur éventuelle promotion, dépend du niveau de leur note. La note totale est constituée d'une note administrative, sur quarante points, qui est attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement et d'une note pédagogique, sur soixante points, délivrée par l'inspecteur pédagogique.*

En pratique, la Cour note que *« la note administrative n'est pas déterminante : les écarts constatés entre les notes les plus élevées et les notes les plus basses sont faibles et la péréquation nationale qui est effectuée a posteriori pour réduire les disparités académiques accentue ce resserrement »*.

*« Quant à la note pédagogique, son niveau de départ est fonction du rang de classement obtenu lors du concours de recrutement. Cette note est ensuite modulée à l'occasion de chaque inspection pédagogique mais celles-ci sont, dans certaines disciplines, très espacées dans le temps, parfois de plus de dix années. Aussi, la note pédagogique fait-elle l'objet, lors de l'établissement du tableau d'avancement pour le passage à la hors classe, d'un correctif automatique consistant à la porter à la moyenne des notes de l'échelon dès que le délai écoulé depuis la dernière inspection est supérieur à cinq ans. Les organisations syndicales sont en effet attachées à ce que le passage des enseignants à la hors classe soit lié à l'ancienneté. Cependant, contrairement aux notes administratives, l'amplitude des notes pédagogiques est relativement importante et joue sur la rapidité de l'avancement des enseignants »*.

Néanmoins, il apparaît que *« la progression des notes demeure pour sa part fortement liée à l'ancienneté. Les études réalisées par le ministère montrent que les écarts de départ se perpétuent tout au long de la carrière des enseignants : l'avancement, qui est effectué en respectant l'ordre des notes, reflète bien plus, de facto, le rang de classement initial que la façon de servir, telle qu'elle devrait être appréciée tout au long de la carrière. »*

La Cour en conclut *« 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 »*.





## CHAPITRE II

### LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La commission des Finances est particulièrement attachée à suivre les conditions dans lesquelles les différents ministères envisagent de mettre en œuvre la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dont la plupart des dispositions entrent en vigueur à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2006.

D'une part, elle a mis en place une mission d'information présidée par votre collègue Michel Bouvard et composée d'un représentant de chaque groupe politique. Celle-ci a publié un premier rapport d'étape en juillet dernier <sup>(5)</sup>.

D'autre part, chaque rapporteur spécial a été invité à examiner, à l'occasion de l'examen des crédits dont il assure le suivi, l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre de la loi organique au sein des ministères concernés. Une attention particulière doit, en effet, être portée sur la définition des futurs « *missions* » et « *programmes* » et sur la mise au point d'« *objectifs* » et d'« *indicateurs* »

#### I. – LA DEFINITION DES MISSIONS ET PROGRAMMES

La démarche, qu'a suivie le ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pour la définition des futures missions, est ainsi explicitée dans les réponses aux questions adressées par votre Rapporteur spécial : le ministère s'est efforcé « *d'adopter une démarche pragmatique consistant à identifier les programmes susceptibles de concourir à une politique publique donnée avec le souci, d'une part, de dégager les cohérences internes des politiques mises en oeuvre, et d'autre part, de ne pas réduire excessivement le périmètre des futures missions au risque de limiter le pouvoir de redéploiement de crédits reconnu au Parlement* ». Au moins sur ce dernier point, votre Rapporteur spécial ne peut qu'être sensible à ce souci.

Cette réflexion a conduit à classer les grandes missions exercées par le ministère selon deux axes structurants du système éducatif et de la production des savoirs : la transmission des savoirs fondamentaux et l'apprentissage de la citoyenneté d'une part, la production et le transfert des connaissances dans un contexte d'ouverture au monde et de concurrence internationale, d'autre part.

Dans ce cadre, les crédits consacrés à l'enseignement scolaire et à la jeunesse s'inscrivent pleinement dans le premier axe : il est donc proposé de créer une mission ministérielle « *Enseignement scolaire et jeunesse* ». Selon le schéma aujourd'hui envisagé, il y aurait en outre une mission interministérielle consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche.

---

<sup>(5)</sup> « La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir » (*Documents d'information de l'Assemblée nationale*, n° 1021, juillet 2003)

L'opportunité de la création d'une mission interministérielle concernant l'enseignement scolaire et la jeunesse a fait l'objet d'un débat. D'une part, d'autres ministères interviennent dans le domaine de l'enseignement scolaire, notamment en ce qui concerne l'enseignement professionnel. On peut évoquer le ministère de l'agriculture, qui gère un réseau de lycées agricoles, celui des PME, du commerce et de l'artisanat ou de l'Emploi qui interviennent à un titre ou à un autre en matière d'apprentissage. La question de la prise en compte dans une telle mission interministérielle des établissements français à l'étranger ou, à titre plus symbolique, des maisons d'éducation de la Légion d'honneur, pouvait en outre être posée. D'autre part, certaines actions conduites par le ministère relèvent à l'évidence d'objectifs transversaux relevant, par exemple, de la politique de la ville et de l'intégration, de la politique en faveur de l'outre-mer.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, la Cour des comptes évoque, sans d'ailleurs le commenter, l'hypothèse d'une telle mission interministérielle. Depuis lors, elle semble avoir été abandonnée.

La Cour reconnaît elle-même que la constitution d'une mission interministérielle est un exercice délicat. Il convient, en effet, « *d'éviter de fragmenter à l'excès les programmes ministériels* ». De plus, comme le souligne le rapport précité de la mission d'information de votre Commission des finances, « *l'intérêt de créer une mission interministérielle doit être comparé à l'inconvénient de soustraire les crédits en cause de leurs budgets d'origine* ».

C'est d'ailleurs la doctrine du ministère du Budget à laquelle s'est visiblement ralliée le ministère de l'Éducation nationale. La multiplication des missions interministérielles reviendrait à considérer que la « *cohérence des politiques qui justifient la constitution des ministères est second par rapport à ces enjeux transversaux* ». De plus, à rebours de l'esprit de la loi organique, cela reviendrait à « *déglobaliser* » des fractions de moyens, en termes de crédits et de personnels, et ainsi perdre le bénéfice de leur fongibilité sans pour autant rendre plus lisible l'action des politiques conduites par l'État.

Ainsi donc, la mission « *Enseignement scolaire et jeunesse* » sera donc ministérielle. En l'état actuel des propositions, elle comporterait cinq programmes :

- enseignement scolaire public du premier degré,
- enseignement scolaire public du second degré,
- enseignement privé du premier et du second degré,
- jeunesse et vie associative,
- fonctions support.

Il convient de se féliciter du fait que ce découpage en programmes n'est pas la réplique pure et simple de la répartition actuelle par agrégats. Si à première vue, l'intitulé des futurs programmes est voisin de celui des actuels agrégats <sup>(6)</sup>, le contour du programme Fonctions support a été quelque peu réduit par rapport à l'actuel agrégat.

Ce programme rassemblerait toutes les fonctions dites d'état major et de gestion des moyens, qui n'ont pu être ventilées au sein des programmes opérationnels. À ce titre, y seraient regroupés les services de l'administration centrale dont la fonction est transversale (ministres, direction des Affaires financières ou direction de l'Évaluation et de la prospective), les services académiques, l'immobilier, les ressources humaines, l'informatique, ou les grands établissements supports de la politique éducative (Centre national de la documentation pédagogique ou Centre national d'enseignement à distance).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le programme Fonctions support représenterait un montant de crédits de près de 1,6 milliard d'euros, alors que l'agrégat 31 rassemble environ 1,9 milliard d'euros (hors participation aux charges de pensions). En termes d'emplois budgétaires rattachés, le futur programme concernerait 27 015 emplois, au lieu de 30 969 pour l'actuel agrégat.

**REPARTITION PAR ACTIONS DU PROGRAMME FONCTIONS SUPPORT**

<b>Actions</b>	<b>Crédits (en euros)</b>	<b>Emplois</b>
<b>Action 1</b> : pilotage du système éducatif	113.643.687	2.725
<b>Action 2</b> : mise en œuvre des politiques éducatives	455.049.447	11.622
<b>Action 3</b> : évaluation et contrôle	50.440.503	770
<b>Action 4</b> : communication	19.222.657	223
<b>Action 5</b> : fonctions juridiques	54.017.800	225
<b>Action 6</b> : fonctions de gestion des ressources humaines	370.743.578	7.986
<b>Action 7</b> : support de recrutement et formation	112.742.324	2.413
<b>Action 8</b> : action sociale	87.627.469	612
<b>Action 9</b> : établissements supports de la politique éducative	124.778.933	0
<b>Action 10</b> : action internationale	13.121.868	123
<b>Action 11</b> : constructions	74.852.818	316
<b>Action 12</b> : transports scolaires	109.235.082	0
<b>Total</b>	1.585.476.166	27.015

<sup>(6)</sup> Le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire est aujourd'hui structuré en cinq agrégats : l'agrégat 11 (Enseignement primaire public), agrégat 12 (Enseignement secondaire public), agrégat 13 (Établissements d'enseignement privés sous contrat), agrégat 14 (jeunesse et vie associative) et 31 (Administration et fonctions supports à l'enseignement).

PROJET DE STRUCTURATION EN MISSIONS ET PROGRAMMES

MISSION MINISTERIELLE ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET JEUNESSE

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

PROGRAMME

PROGRAMME

Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré

Enseignement scolaire public du 2<sup>nd</sup> degré

LISTE INDICATIVE DES ACTIONS au 28 août 2003

**Action 1** : enseignement pré élémentaire : premiers apprentissages

**Action 2** : enseignement élémentaire : acquisition des savoirs de base

**Sous action 2-1** : apprentissages fondamentaux

**Sous action 2-2** : apprentissages scientifique, artistique, sportif et civique

**Action 3** : apprentissage précoce des langues

**Action 4** : promotion de l'égalité des chances

**Sous action 4-1** : éducation prioritaire

**Sous action 4-2** : prévention et traitement des difficultés scolaires

**Sous action 4-3** : scolarisation des élèves handicapés

**Sous action 4-4** : intégration des primo arrivants

**Sous action 4-5** : enseignement en milieu hospitalier

**Action 5** : recrutement et formation

**Sous action 5-1** : recrutement et formation initiale des enseignants

**Sous action 5-2** : formation continue des enseignants

**Sous action 5-2** : réadaptation réemploi

**Action 6** : remplacement

**Action 7** : direction des écoles

**Action 8** : inspection du 1<sup>er</sup> degré

**Action 9** : action support

**Action 1** : enseignement en collège

**Sous action 1-1** : acquisition de la culture commune

**Sous action 1-2** : accompagnement des élèves et parcours diversifiés

**Sous action 1-3** : action culturelle et formations artistiques

**Sous action 1-4** : action internationale (SE, SI)

**Action 2** : enseignement en lycées

**Sous action 2-1** : enseignement général et technologique

**Sous action 2-2** : enseignement professionnel sous statut scolaire

**Sous action 2-3** : apprentissage

**Sous action 2-4** : action culturelle

**Sous action 2-5** : action internationale

**Action 3** : post baccalauréat

**Sous action 3-1** : STS

**Sous action 3-2** : CPGE

**Action 4** : formation continue (GRETA)

**Action 5** : promotion de l'égalité des chances

**Sous action 5-1** : éducation prioritaire

**Sous action 5-2** : prévention et traitement des difficultés scolaires (enseignement adapté, dispositifs relais, mission générale d'insertion...)

**Sous action 5-3** : scolarisation des élèves handicapés

**Sous action 5-4** : intégration des primo arrivants

**Sous action 5-5** : enseignement en milieu hospitalier, pénitentiaire, CEF...

**Sous action 5-6** : actions sociales (bourses et fonds sociaux)

**Action 6** : vie de l'élève au collège et au lycée

**Sous action 6-1** : animation de la vie collégienne et lycéenne (surveillants, CPE)

**Sous action 6-2** : accueil et entretien (TOS)

**Sous action 6-3** : restauration et hébergement

**Sous action 6-4** : éducation à la santé et à la citoyenneté (médico-social)

**Sous action 6-5** : promotion du sport scolaire

**Sous action 6-6** : documentation et technologies nouvelles

**Action 7** : information et orientation (CIO-IEN IO-ONISEP)

**Action 8** : certification

**Sous action 8-1** : diplômés d'enseignement général et technologique

**Sous action 8-2** : diplômés professionnels (CAP, BEP, Bac pro)

**Sous action 8-3** : validation des acquis de l'expérience

**Action 9** : recrutement et formation

**Sous action 9-1** : recrutement et formation initiale des enseignants

**Sous action 9-2** : formation continue des enseignants

**Sous action 9-3** : réadaptation réemploi

**Action 10** : remplacement

**Action 11** : pilotage des EPLE

**Action 12** : inspection du 2<sup>nd</sup> degré

**Action 13** : action support

PROJET DE STRUCTURATION EN MISSIONS ET PROGRAMMES

MISSION MINISTERIELLE ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET JEUNESSE

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE  
PROGRAMME  
**Enseignement privé 1er et 2nd degré**

JEUNESSE  
PROGRAMME  
Jeunesse et vie associative

FONCTIONS SUPPORT  
PROGRAMME  
Fonctions Support

LISTE INDICATIVE DES ACTIONS au 28 août 2003

**Action 1** : enseignement pré élémentaire : premiers apprentissages

**Action 2** : enseignement élémentaire : acquisition des savoirs de base

**Action 3** : enseignement en collège

**Action 4** : enseignement en lycées  
**Sous action 4-1** : enseignement général et technologique  
**Sous action 4-2** : enseignement professionnel sous statut scolaire

**Action 5** : post baccalauréat

**Action 6** : promotion de l'égalité des chances  
**Sous action 6-1** : enseignement adapté et scolarisation des élèves handicapés (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré)  
**Sous action 6-2** : actions sociales (bourses et fonds sociaux)

**Action 7** : fonctionnement des établissements  
**Sous action 7-1** : forfaits d'externat  
**Sous action 7-2** : crédits pédagogiques  
**Sous action 7-3** : emplois jeunes  
**Sous action 7-4** : Wallis + Polynésie + Ecoles techniques

**Action 8** : recrutement, formation initiale et continue des enseignants

**Action 9** : remplacement

**Action 10** : action support  
**Sous action 10-1** : RETREP CPA CFA  
**Sous action 10-2** : chômage

**Action 1** : actions en faveur de la jeunesse dont activités péri-éducatives  
**Sous action 1-1** : information des jeunes  
**Sous action 1-2** : engagement des jeunes  
**Sous action 1-3** : activités périscolaires et de loisirs (CEL, lutte contre l'illettrisme, activités en centres de vacances...)

**Action 2** : actions en faveur de la vie associative  
**Sous action 2-1** : soutien aux structures associatives  
**Sous action 2-2** : soutien aux projets associatifs  
**Sous action 2-3** : aide à la formation d'animateurs

**Action 3** : actions support  
**Sous action 3-1** : dotations aux établissements et offices (dont INJEP)  
**Sous action 3-2** : personnels y compris formation initiale et continue  
**Sous action 3-3** : communication, publication, documentation, études et évaluation des politiques

**Action 1** : pilotage du système éducatif  
**Sous action 1-1** : administration centrale  
**Sous action 1-2** : services académiques  
**Sous action 1-3** : grands systèmes d'information

**Action 2** : mise en œuvre des politiques éducatives  
**Sous action 2-1** : administration centrale  
**Sous action 2-2** : services académiques

**Action 3** : évaluation et contrôle (IG, HCEE,...)  
**Sous action 3-1** : administration centrale (DEP...)  
**Sous action 3-2** : services académiques  
**Sous action 3-3** : CEREP

**Action 4** : communication  
**Sous action 4-1** : administration centrale  
**Sous action 4-2** : services académiques

**Action 5** : fonctions juridiques  
**Sous action 5-1** : administration centrale (DAJ)  
**Sous action 5-2** : services académiques

**Action 6** : fonctions de gestion des ressources humaines  
**Sous action 6-1** : administration centrale (DPE, DE, une partie de la DPMA)

**Sous action 6-2** : services académiques

**Action 7** : support de recrutement et formation  
**Sous action 7-1** : recrutement et formation initiale des IATOSS  
**Sous action 7-2** : formation continue des IATOSS

**Action 8** : action sociale  
**Sous action 8-1** : administration centrale  
**Sous action 8-2** : services académiques

**Action 9** : établissements support de la politique éducative  
**Sous action 9-1** : CNDP  
**Sous action 9-2** : CNED

**Action 10** : action internationale  
**Sous action 10-1** : administration centrale  
**Sous action 10-2** : services académiques  
**Sous action 10-3** : CIEP

**Action 11** : constructions

**Action 12** : transports scolaires

Cependant, cette reconfiguration des fonctions support a conduit à prévoir des actions support dans chacun des autres programmes. Celles-ci rassembleraient toutes les fonctions qui, bien que pouvant être sorties du programme support, ne peuvent pas être ventilées entre les différentes actions constituant chaque programme opérationnel. Ces actions support sont dotées des crédits relatifs aux frais de déplacement, ou aux partenariats divers qui bénéficient à l'ensemble d'un programme. Le montant des crédits et le nombre d'emplois concernés par ces actions support est indiqué par le tableau ci-dessous :

**IMPORTANCE DES ACTIONS SUPPORT DES PROGRAMMES**

<b>Actions</b>	<b>Crédits (en euros)</b>	<b>Emplois</b>
Action support du programme enseignement scolaire public 1 <sup>er</sup> degré	42.781.859	1.196
Action support du programme enseignement scolaire public du 2 <sup>ème</sup> degré	132.682.141	706
Action support du programme enseignement scolaire 1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> degré du privé	223.379.734	0
Action support du programme jeunesse et vie associative	32.668.041	774
<b>Total</b>	<b>431.511.775</b>	<b>2.676</b>

Si globalement, le contour de chaque programme n'appelle pas de commentaire particulier de la part de votre Rapporteur spécial, il n'en va pas de même en ce qui concerne la structuration de ceux-ci en actions et sous-actions. Le tableau ci-après précise la structuration actuellement envisagée.

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 ».

En effet, 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.

On objectera que la nomenclature budgétaire actuelle présente un niveau de globalisation d'une ampleur comparable. Cependant, votre Rapporteur spécial estime que l'absence d'amélioration de la lisibilité du budget n'est pas compatible avec la logique et les objectifs de la loi organique.

La future nomenclature budgétaire doit être bâtie de telle façon que le Parlement soit mieux informé du coût de l'enseignement dispensé dans les collèges et les lycées. Or, étant donné le poids du cloisonnement disciplinaire et du foisonnement des options mis en évidence par le rapport de la Cour des comptes, cette meilleure connaissance suppose une décomposition plus fine, sinon matière par matière (car comment pourrait-on distinguer autant de sous-actions que les 350 disciplines différentes recensées par la Cour ?), du moins par catégories d'entre elles (langues étrangères, langues anciennes, langues régionales,..).

Il est clair, en effet, que cette profusion extravagante des matières enseignées n'a pu se mettre en place et prospérer que parce que, jamais, son coût n'a été mis en évidence. Dès lors, comment aurait pu être appréciée la pertinence de cette situation au regard des priorités assignées à l'école.

## **II.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

Selon les principes retenus au niveau interministériel, les programmes seront déclinés, au niveau des services ou des opérateurs chargés de leur mise en œuvre, en budgets opérationnels de programme. Ces derniers constitueront le cadre dans lequel s'exercera la fongibilité des crédits. Naturellement, la confection des budgets opérationnels suppose de définir le niveau d'exécution des programmes le plus adéquat.

La réflexion du ministère est à peine amorcée sur ce point. Comme il l'indique dans les réponses adressées à votre Rapporteur spécial, *« l'essentiel de l'effort [a] été capté jusqu'à aujourd'hui par le travail accompli pour définir [le] futur paysage budgétaire en termes de missions, programmes, objectifs et actions. Le préalable du cadre de budgétisation étant maintenant satisfait, l'attention va s'orienter sur les modalités de pilotage des programmes et d'arbitrage interne des politiques menées ainsi que sur l'organisation et les outils conceptuels (les budgets opérationnels de programmes, par exemple) et techniques (les systèmes d'information, en particulier) qu'elles requièrent. »*

S'agissant des futurs programmes de l'enseignement scolaire, les rectorats et les inspections d'académie seront naturellement, compte tenu de la très forte déconcentration des crédits du ministère, des acteurs centraux du *« dialogue de gestion »* entre les responsables de programme et les différents acteurs du système éducatif qui interviendra aux différentes étapes de la procédure d'exécution des crédits.

Les travaux du ministère s'articuleront étroitement avec les réflexions engagées au plan interministériel par la Direction de la réforme budgétaire au ministère du Budget. Les expérimentations prévues à Rennes et à Bordeaux ont notamment pour objectif d'étudier les modalités concrètes du nouveau *« dialogue de gestion »* qui sera mis en place avec les académies, ainsi que d'analyser l'impact de la nouvelle structure budgétaire sur les modes actuels de gestion.



Le ministère semble confiant dans sa capacité à mettre en place sans difficulté majeure l'ensemble du dispositif. En effet, il table sur sa « *pratique approfondie en matière de contractualisation avec les académies ainsi [que sur] une culture de dialogue fondée sur la procédure de préparation de la rentrée* ».

Comme on l'a vu, les appréciations de la Cour à propos de l'actuelle déconcentration de la gestion financière (jugée « *assez factice* ») ou de la contractualisation avec les académies (limitée à seulement la moitié des académies) incitent à tempérer cet optimisme.

La réflexion quant à la définition du dispositif de mesure de la performance est également à peine entamée, en raison là aussi de la priorité donnée à l'établissement de la nouvelle nomenclature budgétaire.

En ce domaine, le ministère évoque aussi « *une expérience ancienne et reconnue, y compris sur le plan international* ». Il est vrai que plusieurs publications du ministère, telles que *L'État de l'école* ou *Géographie de l'école*, présentent un grand nombre d'indicateurs d'efficacité socio-économique. Néanmoins, le ministère reconnaît « *les lacunes en ce qui concerne les indicateurs d'efficacité de la gestion et plus généralement sa capacité à expliciter les processus qui conduisent aux résultats du système éducatif* ». Dans son rapport particulier, la Cour des comptes a largement mis en évidence l'étendue et les effets néfastes de ces lacunes.

Dès lors, la Cour apparaît tout à fait fondée à souligner « *les difficultés qu'aura le ministère de l'Éducation nationale à appliquer les nouvelles procédures d'élaboration et de suivi du budget de l'État, telles que définies par la loi organique (...). En établissant un nouveau cadre budgétaire, cette loi dispose qu'à compter de 2006 les dépenses des ministères devront correspondre à des programmes et des actions aux objectifs définis et pour lesquels des indicateurs de résultat devront être prévus puis confrontés aux résultats constatés au terme de l'exécution budgétaire. L'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour mesurer 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* ».

### **III.- L'EXPERIMENTATION PREVUE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004**

Dans le cadre de la loi de finances pour 2004, le ministère va mener une expérience de globalisation pour deux académies (Bordeaux et Rennes).

La création de trois chapitres budgétaires globalisés est proposée, afin de budgéter les moyens affectés à chacun des trois programmes budgétaires expérimentés dans les deux académies : programme Premier degré (chapitre 39-01), programme Second degré (chapitre 39-02) et programme de Fonction support (chapitre 39-03). Cette expérience de globalisation porte sur un volume de plus de 42.000 emplois et de plus de 1,1 milliards d'euros de crédits.

Selon le ministère, cette expérimentation a été conçue pour tester de

manière aussi aboutie que possible le nouveau régime budgétaire issu de la loi organique :

– 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. ;

– application de la règle de la fongibilité asymétrique : les crédits de chaque chapitre 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 crédits aujourd'hui présentées dans l'agrégat de Fonction support sont ventilées sur les programmes Premier et Second degré (notamment 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 loi organique, 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 ;

– mesure de la performance : chaque programme sera assorti d'un ensemble d'indicateurs, définis en relation étroite avec les académies et seront repris dans des « *protocoles d'expérimentation* » signés entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

En ce qui concerne les dépenses concernées par cette expérimentation, on note la différence qui existe entre le premier degré et le second degré, puisque les rémunérations des enseignants ne sont intégrées dans la globalisation que pour le premier. La justification avancée par le ministère ne laisse pas d'inquiéter quant à l'efficacité du contrôle de gestion en son sein : « *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 (chapitres 31-93, 31-95, 31-97)* ».



## CHAPITRE III

### LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

#### I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Avec 55.535,3 millions d'euros inscrits pour 2004, le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire conforte sa place de premier budget de l'État. Il représente plus de 20 % de celui-ci. Il progressera de 2,8 %, soit une augmentation de près de 1.527,9 millions d'euros par rapport à 2003.

La structure de ce budget sera sensiblement modifiée en 2004, en raison comme on l'a vu de l'expérience de globalisation menée dans deux académies. La méthode retenue rend difficile toutes comparaisons, chapitre par chapitre, entre les dotations 2003 et les dotations 2004. Dans les commentaires qui vont suivre, votre Rapporteur a jugé plus pertinent de reconstituer la structure du budget pour 2004 telle qu'elle aurait été sans l'expérience de globalisation.

Le tableau ci-dessous précise la ventilation des crédits inscrits dans les trois nouveaux chapitres de globalisation selon la nomenclature traditionnelle.

En revanche, les transferts entre sections budgétaires sont limités, puisqu'elles se traduisent par une diminution nette des crédits de seulement 0,1 million d'euros. En particulier, le projet de budget pour 2004 ne prévoit aucun nouveau transfert des crédits relatifs à la politique en faveur de la jeunesse, à la suite du transfert de cette compétence au ministre de l'Éducation nationale. Les crédits, notamment de personnel, resteront donc inscrits au sein de budget du ministère des Sports.

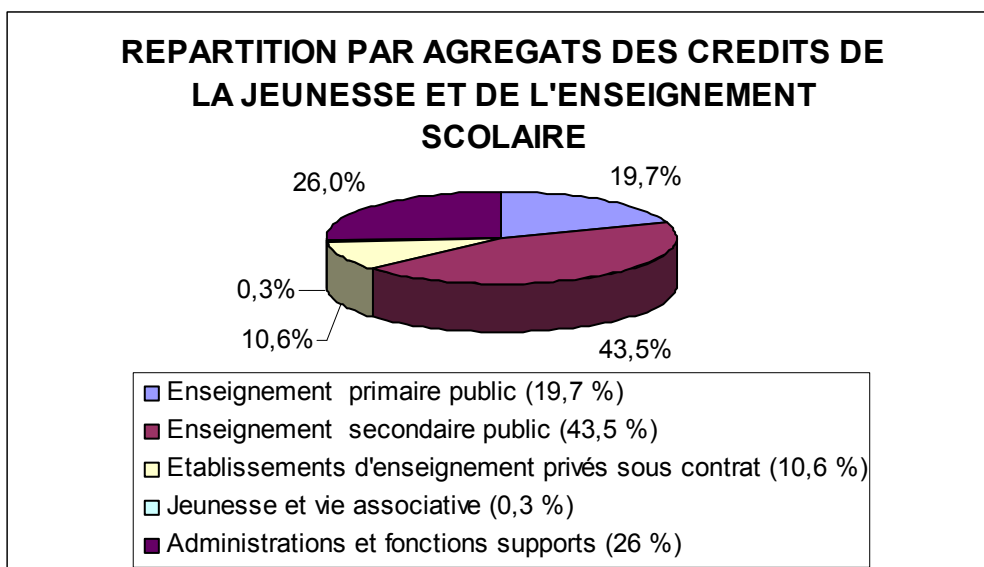
Les crédits de la jeunesse et de l'enseignement scolaire sont présentés sous la forme de cinq agrégats : Enseignement primaire public (agrégat 11), Enseignement secondaire public (agrégat 12), Établissements d'enseignement privés sous contrats (agrégat 13), Jeunesse et vie associative (agrégat 14) et Administration et fonctions supports à l'enseignement (agrégat 31).

La répartition par agrégats du budget pour 2004 est précisée dans le tableau et le graphique ci-dessous.

**RÉPARTITION PAR AGRÉGATS DES CRÉDITS DE LA JEUNESSE ET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

	<b>Loi de finances 2003</b>	<b>Services votés</b>	<b>Mesures nouvelles</b>	<b>Projet de loi de finances 2004</b>	<b>Évolution (en %)</b>
Enseignement primaire public	10.436,7	10.610,0	+ 113,0	10.723,0	+ 2,7
Enseignement secondaire public	23.330,4	23.393,3	+ 327,1	23.720,4	+ 1,7
Établissements d'enseignement privés sous contrat	6.610,2	6.610,6	+ 147,2	6.757,8	+ 2,2
Jeunesse et vie associative	142,9	141,1	+ 1,3	142,4	- 0,3
Administration et fonctions supports	13.487,3	14.159,7	+ 31,9	14.191,7	+ 5,2
<b>Total Enseignement scolaire</b>	<b>52.007,4</b>	<b>54.914,7</b>	<b>+ 620,6</b>	<b>55.535,3</b>	<b>+ 2,8</b>

Source : projet de loi de finances pour 2004



**A.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL**

Le budget de l'enseignement scolaire est avant tout un budget de rémunérations et de charges sociales, puisque les crédits des trois premières parties du titre III (personnels de l'enseignement public), ceux consacrés aux personnels de l'enseignement privé sous contrat et la rémunérations des personnels d'encadrement et de surveillance (assistants d'éducation, aides éducateurs et maîtres d'internat-surveillants d'externat) s'élèvent à 52,2 milliards d'euros en 2004 et représentent 93,9 % de l'ensemble du budget.

## 1.– Les créations d’emplois budgétaires

### a) *Les personnels enseignants*

Le projet de budget pour 2004 prévoit une stabilisation du nombre d’emplois budgétaires d’enseignants, les créations prévues dans le premier degré étant compensées par autant de suppressions dans l’enseignement secondaire.

**1.500 emplois de professeurs des écoles** (dont 100 au titre du plan d’adaptation et d’intégrations scolaires des élèves handicapés) **seront créés à la rentrée 2004**, pour un coût de 11,2 millions d’euros (soit 33,6 en année pleine).

Ces créations sont naturellement destinées à faire face à l’augmentation attendue des effectifs scolarisés dans l’enseignement primaire. En effet, en France métropolitaine, la tendance à la baisse des effectifs observée depuis une dizaine d’années s’inverse. Le nombre d’élèves a augmenté de 38.000 élèves (+ 0,6 %) à la rentrée. L’accroissement constaté dans l’enseignement préélémentaire (+ 54.000) est, en effet, partiellement compensé par la diminution observée dans les écoles primaires (– 15.000). Pour la rentrée 2004, les prévisions portent sur une augmentation globale de 60.700 (+ 1 %). La prise en compte des évolutions outremer accentue encore la tendance. La démographie explique presque entièrement ces évolutions, liées à la progression des naissances depuis le creux des années 1993-1994. Les taux de scolarisation par âge resteraient quasiment constants, tant chez les plus jeunes, qui sont presque tous scolarisés à partir de trois ans, que chez les plus âgés, compte tenu de la stabilisation des retards scolaires.

En contrepartie, **1.500 emplois d’enseignants du second degré seront supprimés à la rentrée 2004**, générant une économie budgétaire de 13,2 millions d’euros (soit 39,7 en année pleine). Ces suppressions portent sur des emplois de professeurs certifiés (1.200) et de professeurs de lycée professionnel (300).

En outre, **2.400 emplois d’enseignants stagiaires** (2.000 professeurs certifiés et 400 professeurs de lycée professionnel) **seront également supprimés à la rentrée 2004**, afin d’anticiper la baisse démographique qui se poursuivra au cours des prochaines années. Pour la même raison, 40 emplois de conseiller d’orientation stagiaire et 60 de conseiller d’orientation psychologue seront également supprimés. Au total, ces 2.500 suppressions génèrent une économie de 18,5 millions d’euros (55,3 en année pleine).

La baisse des effectifs d’élèves du second degré constatée depuis 1994, s’est poursuivie en 2003 et continuera en 2004. Cependant, seul le premier cycle enregistre une baisse (– 23.800 élèves en 2003 et – 43.200 en 2004) en raison de l’arrivée de classes d’âge moins nombreuses. En revanche, le second cycle professionnel connaît une hausse d’effectifs de 9.000 élèves en 2003 et de 8.500 en 2004. Ces évolutions résultent en partie, en plus de facteurs démographiques, de la poursuite des études après un BEP. Enfin, le second cycle général et technologique enregistrerait une hausse de ses effectifs de 7.400 élèves en 2003 et de 3.700 élèves en 2004. Cette évolution est la conséquence de la présence de classes d’âge plus nombreuses.

***b) Les personnels non enseignants***

**1.100 emplois de personnel administratif seront supprimés en 2004.** Ces suppressions concernent l'administration centrale (100), les services académiques et les établissements d'enseignement (950) et les établissements publics nationaux relevant de l'enseignement scolaire (50). Elles résultent d'une limitation des remplacements à la moitié des départs en retraite, conformément aux orientations gouvernementales.

Cet effort, concentré sur des emplois administratifs de catégorie C, n'affecte pas les capacités d'encadrement et de pilotage du système éducatif et ne concerne pas les personnels techniciens, ouvriers et de service qui seront décentralisés au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ces suppressions s'accompagneront d'une modernisation des structures administratives, destinée à recentrer et à rationaliser les missions des services centraux et celles des services déconcentrés. Ce resserrement des structures donne lieu à 180 transformations d'emplois destinées à amplifier l'effort de requalification des personnels.

La **résorption de l'emploi précaire** sera néanmoins poursuivie : 570 emplois seront créés à ce titre dans les établissements publics nationaux, les GRETA et à la mission générale d'insertion (50 enseignants et 520 non enseignants).

**2.– Les mesures en faveur des personnels**

Le projet de budget prévoit de nombreuses mesures en faveur des personnels, dont plusieurs constituent la poursuite de différents plans de revalorisation ou d'amélioration de carrière de certains corps.

**Elles représentent un coût total de 328,8 millions d'euros.**

***a) Les transformations d'emplois et les mesures de repyramidage de certains corps***

*– Les personnels enseignant du premier degré*

Dans le cadre de la constitution du corps de professeur des écoles, il a été décidé en 1998 d'accélérer le rythme de l'intégration des instituteurs par la voie de la liste d'aptitude et du premier concours interne. A ce titre, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit, comme les années précédentes, la transformation de 20.735 emplois d'instituteur en emplois de professeur des écoles pour un coût de près de 41 millions d'euros. Si le rythme d'intégration annuel est maintenu constant, le plan prendra fin à la rentrée 2007.

Le projet de budget prévoit, en outre, une mesure visant à augmenter l'effectif de la hors classe, au sein du corps des professeurs des écoles. Il s'agit de porter cet effectif à 1,376 % de celui de la classe normale (au lieu de 1,16 % en 2003), en procédant à la transformation de 500 emplois pour un coût de 1,3 million d'euros. Il s'agit ainsi de remédier à l'actuel rapport défavorable entre le nombre de promouvables et le nombre de promus, qui devrait encore s'aggraver avec la poursuite de la constitution du corps des professeurs des écoles. De plus, une gestion qualitative des personnels permettra notamment de promouvoir les personnels affectés dans des écoles soumises à des contraintes particulières.

*– Les personnels enseignants du second degré*

**Le projet de budget prévoit la quatrième et dernière étape de la refonte complète du statut des personnels de direction intervenu en décembre 2001.** Cette refonte prévoit la création d'un corps unique de personnel de direction à trois grades, fusion accompagnée d'une amélioration du pyramidage de ce nouveau corps. À la fin 2004, la structure de ce corps sera donc la suivante : 47 % pour la 2<sup>ème</sup> classe, 45 % pour la 1<sup>ère</sup> classe et 8 % pour la hors classe. La dernière étape, prévue pour 2004, prévoit la transformation de 345 emplois de 2<sup>ème</sup> classe en 138 emplois de 1<sup>ère</sup> classe et 207 emplois de hors classe, pour un coût de 3,5 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2004 tire les conséquences du plan de revalorisation de la fonction enseignante de 1989 (qui prévoyait que la hors classe des corps de professeurs certifiés et assimilés devait atteindre 15 % des effectifs de la classe normale de ces corps) et du plan concernant les professeurs agrégés et les professeurs de chaire supérieure de 1993 (qui prévoyait également une hors classe à 15 % de l'effectif total du corps). Il prévoit donc la transformation de 309 emplois au total, afin de porter le pyramidage de la hors classe au niveau du pyramidage statutaire sur la base des effectifs inscrits en loi de finances pour 2003. Cette transformation concerne 237 emplois d'agrégé, 52 emplois de professeur d'éducation physique et sportive (EPS), 16 emplois de professeur de lycée professionnel et 4 emplois de conseiller principal d'éducation. Elle représente un coût total de 1,1 million d'euros.

Depuis plusieurs années, il apparaît que l'intégration des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) dans le corps des certifiés et celle des chargés d'EPS dans celui des professeurs d'EPS ne sont plus souhaités par les intéressés, qui préfèrent poursuivre leur carrière dans leur corps respectif. Toutefois pour pouvoir leur offrir des perspectives de carrière comparables à celles des certifiés et des professeurs d'EPS, le projet de budget prévoit d'augmenter les contingents de promotion à la hors classe et à la classe exceptionnelle par la transformation de 87 chargés d'EPS, 50 PEGC et 100 PEGC hors classe en autant de personnels de classe exceptionnelle, pour un coût total de 1 million d'euros.



– *Les personnels non enseignants*

La revalorisation de la situation des personnels du corps des **attachés d'administration scolaire et universitaire** (ASU) a été amorcée en loi de finances pour 1999 et poursuivie depuis lors. Pour 2004, il est prévu la poursuite du repyramidage du corps par la transformation de 70 emplois d'attachés en 50 emplois d'attaché principal de 1<sup>ère</sup> classe et 20 de 2<sup>ème</sup> classe, pour un coût de 850.000 euros.

Afin de permettre une promotion plus rapide des **aides techniques de laboratoire** dont les carrières sont actuellement bloquées par le faible nombre de départs à la retraite des agents du grade terminal, il est proposé la transformation de 55 emplois d'aide technique en autant d'emplois d'aide technique principal, pour un coût de 150.000 euros.

Afin de favoriser le recrutement de **secrétaires généraux d'académie**, dont les tâches s'accroissent en raison de la rénovation de la politique contractuelle et de l'accélération de la déconcentration, il est prévu de porter à la hors échelle B les 17 emplois de secrétaires généraux qui culminent en hors échelle A, pour un coût de 45.000 euros.

Dans le cadre de la refonte du statut du corps des **infirmiers**, initiée par le décret du 28 juillet 2003, le projet de budget prévoit de transformer 422 emplois d'infirmière de classe normale en emplois d'infirmière de classe supérieure, portant la part du premier grade à 25 % de l'effectif du corps. Cette mesure, qui représente un coût de 1,9 million d'euros en 2004, s'inscrit dans l'objectif de porter cette part à 30 % en 2005.

– *Les personnels de la Jeunesse*

La création du corps des **conseillers techniques et pédagogiques supérieurs** (CTPS) est en cours d'élaboration. L'objectif de ce nouveau corps commun aux sports et à la jeunesse est de créer un débouché pour les professeurs de sport et les conseillers d'éducation populaire de la jeunesse (CEPJ). Il est prévu que le nouveau corps se constitue en quatre ans et représente à terme 15 % des effectifs budgétaires des professeurs de sport et des CEPJ. Le projet de budget prévoit donc une mesure de transformation de 50 emplois de CEPJ en autant d'emplois de CTPS, pour un montant de 0,1 million d'euros.

Par ailleurs, une mesure de repyramidage du corps des **CEPJ** est également prévue, afin de pallier l'encombrement d'accès à la hors classe qui résulte, d'une part du vieillissement des personnels et, d'autre part, de la prise en charge, par le ministère, des chargés d'éducation populaire et de la jeunesse qui accèdent à la classe exceptionnelle et occupent des emplois de CEPJ hors classe. Il est prévu une mesure de transformation de 10 emplois de CEPJ de classe normale en 10 emplois de CEPJ hors classe, pour un coût de 26.000 euros. La même mesure est présentée par le ministère des Sports en faveur des professeurs de sports.

### ***b) Les revalorisations indemnitaires***

Les revalorisations indemnitaires prévues pour 2004 (hors mesure concernant la nouvelle bonification indiciaire – NBI –) représentent un montant de 15 millions d'euros, au profit essentiellement des personnels ATOSS (13,5 millions d'euros).

#### *– Les personnels ATOSS*

A l'initiative du ministère de la Fonction publique, une refonte du régime indemnitaire des personnels administratifs a été mise en œuvre à compter de janvier 2002, fixant des taux de références interministériels pour les indemnités et prévoyant une modulation de ces taux de 1 à 8. En outre, l'accord cadre d'aménagement et réduction du temps de travail prévoyait parallèlement la poursuite de discussions avec les organisations syndicales signataires sur le régime indemnitaire des personnels non enseignants de l'Éducation nationale entrant dans le champ de ce dispositif.

Dans ce contexte, un état des lieux de la situation a confirmé que les personnels de l'Éducation nationale se situaient au bas de cette fourchette de 1 à 8.

C'est pourquoi, la loi de finances pour 2003 a prévu une provision de 35 millions d'euros, pour concrétiser la volonté de **revalorisation des régimes indemnitaires des personnels non enseignants**. Les montants moyens indemnitaires de ces personnels, qui se situaient à 1,2 du taux de référence interministériel, sont actuellement à 1,5 de ce même taux.

Le projet de budget pour 2004 prévoit de poursuivre ce processus de revalorisation, grâce à l'inscription d'une mesure de 13,5 millions d'euros (dont 1,6 au profit des personnels relevant du budget de l'Enseignement supérieur). Ces crédits permettront de réduire encore les écarts constatés avec les autres ministères. En effet, suite à cette mesure, les personnels se situeraient, en moyenne, à 1,65 du taux de référence interministériel.

#### *– Les personnels d'encadrement supérieur des services déconcentrés*

La revalorisation de l'indemnité de charges administratives des **secrétaires généraux d'académie** s'inscrit dans la démarche de revalorisation des emplois de l'encadrement supérieur. Destinée à accompagner la mesure de transformation d'emplois présentée précédemment, cette revalorisation vise à réduire le différentiel existant entre les régimes indemnitaires des titulaires des corps qui ont vocation à y être détachés. Dans un souci de cohérence avec l'institution d'une NBI en faveur des personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure, il est proposé de créer trois groupes indemnitaires en fonction de l'importance des responsabilités exercées par chacun des secrétaires généraux, dont les taux moyens sont désormais de 13.765, 12.205 et 10.700 euros (au lieu de 9.146). Cette mesure représente un coût de 74.000 euros pour 2004.

Par un décret de novembre 2001, le ministère de la Fonction publique a

créé une **indemnité forfaitaire pour frais de représentation**, se substituant à des indemnités de même nature instituées en application de plusieurs textes pris entre 1948 et 1970. Au sein du ministère de l'Éducation nationale, cette indemnité concerne les recteurs, les inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN) et les inspecteurs d'académie adjoints. Afin de réduire l'écart constaté avec le montant de l'indemnité versée aux préfets et sous-préfets, le projet de budget prévoit de porter l'indemnité versée aux recteurs à 7.000 euros (au lieu de 2.388), celle versée aux IA-DSDEN à 3.000 euros (au lieu de 1.592). Par ailleurs, celle versée aux IA-adjoints passera de 796 à 1.000 euros. Le coût de ces revalorisations, qui concernent 172 personnes, s'élève à près de 300.000 euros.

*– Les personnels de l'administration centrale*

Le projet de budget prévoit une provision de 700.000 euros pour revaloriser les primes servies aux **agents des services centraux** du ministère, qui apparaissent inférieures au niveau moyen atteint par la plupart des autres ministères de taille comparable, dans un contexte de restructuration et de réduction forte, sur plusieurs années, des effectifs de l'administration centrale.

Il poursuit la réforme du régime indemnitaire des **membres des inspections générales**. Cette réforme résulte de plusieurs décrets de mars 2003 destinés à pallier le défaut de base réglementaire des régimes indemnitaires antérieurs et de les revaloriser par la création d'une prime d'activité. Le coût total de cette réforme est estimé à 1,9 million d'euros. Une première tranche a été inscrite en loi de finances pour 2003, pour un montant de 425.000 euros. Pour 2004, la deuxième tranche s'élève à 350.000 euros.

*– Les personnels de la jeunesse*

Le ministère des Sports prévoit de rénover le régime indemnitaire des professeurs de sport, en instituant un taux moyen de l'indemnité de sujétions spéciales (porté de 2.926 à 4.215 euros) modulable (plus ou moins 20 % du nouveau taux moyen). Une mesure similaire est prévue pour le ministère, afin de revaloriser les indemnités des conseillers d'éducation populaire de la jeunesse, qui bénéficient du même régime indemnitaire que les professeurs de sport. Le coût de cette mesure, qui concerne 679 personnes, s'élève à 127.000 euros.

*– La nouvelle bonification indiciaire*

A la suite de l'enveloppe initiale de nouvelle bonification indiciaire (NBI) attribuée de 1990 à 1996 et de l'enveloppe complémentaire décidée par le Comité interministériel des villes de décembre 1999, le ministère de l'Éducation nationale dispose d'une dotation totale de plus de 2 millions de points, bénéficiant à plus de 135.000 fonctionnaires.

Les principaux bénéficiaires sont des enseignants au titre des technicités ou des responsabilités particulières qu'ils mettent en œuvre. Plus de la moitié des points distribués aux enseignants à ce titre le sont aux 55.500 directeurs d'école dont le régime indemnitaire inclut une NBI de 8 points. Plus du tiers des points de NBI est alloué au titre de la politique de la ville, à 14.000 enseignants et près de 20.000 personnels non enseignant.

Le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure nouvelle de 0,7 million d'euros, permettant de financer l'octroi des 10 points supplémentaires de NBI aux 130 personnels sociaux occupant les fonctions de conseillers techniques de recteurs ou d'inspecteurs d'académie. Cette mesure permettra d'aligner la NBI dont bénéficient ces personnels avec celle que perçoivent les personnels infirmiers qui occupent les mêmes fonctions.

## **B.- LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES**

### **1.- Les moyens de fonctionnement des services**

Depuis 2002, les crédits inscrits sur le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » agrègent désormais les dépenses liées au fonctionnement général et à l'informatique. En revanche, les dépenses liées à l'organisation des examens et concours ont été transférées sur le chapitre 37-82 « Examens et concours ».

Entre 2001 et 2002, les dépenses constatées ont progressé de 9 %, passant de 306 à 333,7 millions d'euros. Du point de vue de la nature des dépenses, on constate que l'évolution a été particulièrement forte en ce qui concerne celles liées aux changements de résidence. Les dépenses concernées ont atteint 82,6 millions d'euros en 2002, au lieu de 45 millions d'euros en 2001, ce qui représente une progression de 83 %. Il faut rappeler que la loi de finances initiale pour 2002 et la loi de finances rectificative pour 2001, avaient fait un effort particulier (35,2 millions d'euros), pour résorber la dette que le ministère avait accumulé à l'égard de ses agents depuis plusieurs années.

Avant transfert lié à l'expérience de globalisation (qui représente 17 millions d'euros de crédits), les crédits inscrits au chapitre 34-98 diminueront en 2004, passant de 315,9 à 310,9 millions d'euros (soit une réduction de 1,6 %). Cette évolution s'explique essentiellement par la non reconduction de 7,9 millions d'euros au titre des crédits informatiques et diverses mesures d'ajustement pour ordre de 0,5 million d'euros. En revanche, le projet de budget prévoit une mesure nouvelle de 3 millions d'euros au titre du fonctionnement général des services.

## 2.- Les subventions aux établissements publics

Le chapitre 36-10 « Établissements publics » retrace la subvention de fonctionnement versée par le budget de l'enseignement scolaire. Sont concernés :

– L'*Office national d'information sur les enseignements et les professions* (ONISEP), dont le budget s'élève à 43,2 millions d'euros en 2003 ; la subvention du chapitre 36-10 représente 62 % des ressources (26,8 millions d'euros),

– Le *Centre national de documentation pédagogique* (CNDP), composé d'un centre national, de 30 centres régionaux et de 86 centres départementaux ; le budget s'élève à 162,1 millions d'euros en 2003 ; la subvention du chapitre 36-10 représente près de 60 % des recettes (95,5 millions d'euros),

– Le *Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ), dont le budget s'élève à 9,3 millions d'euros en 2003 ; la subvention du chapitre 36-10 représente près de 75 % des recettes (7 millions d'euros),

– Le *Centre national d'enseignement à distance* (CNED), dont le budget s'élève à 116,3 millions d'euros en 2003 : la subvention du chapitre 36-10 représente le quart des recettes (29,2 millions d'euros),

– Le *Centre international d'études pédagogiques* (CIEP), qui contribue à la mise en œuvre des programmes de coopération en éducation, assure la formation et le perfectionnement des spécialistes de l'enseignement du français langue étrangère et favorise le développement des échanges pédagogiques internationaux ; son budget s'élève à 12,1 millions d'euros, la subvention représentant 60 % des recettes (7,2 millions d'euros),

– L'*Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* (INJEP), dont le budget s'élève à 16,3 millions d'euros ; la subvention du chapitre 36-10 représente 6 % des recettes.

Les crédits inscrits au chapitre 36-10 s'élèveront à 170,9 millions d'euros en 2004, au lieu de 166,8 millions d'euros en 2003, soit une progression de près de 2,5 %.

Cette progression résulte d'une part, de l'extension en année pleine des créations d'emplois intervenues en 2003 et d'une provision pour revalorisation des rémunérations (+ 1,1 million d'euros) et d'autre part, de mesures de transferts internes au budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire (+ 3,8 millions d'euros). Ces transferts concernent l'INJEP (crédits destinés à ses actions spécifiques et au financement du dispositif Défi jeunes) et le CIEP (crédits destinés à la prise en charge des assistants de langue et au suivi et à l'animation du site Primlangues).

Ces mouvements masquent donc un effort d'économies, qui portent à la fois sur les dépenses de personnel et les moyens de fonctionnement.

En effet, afin de contenir l'évolution des dépenses de l'État, un « rebasage » des dépenses ordinaires a été effectué sur le chapitre 36-10. Le montant total des réductions de crédits de matériel et de fonctionnement représente 6 millions d'euros.

En outre, **des suppressions d'emplois ont été programmées**. Ces mesures concernent tous les établissements publics nationaux, à l'exception de l'INJEP. Sont, ainsi supprimés au 1<sup>er</sup> juillet 2004, 50 emplois ; ces suppressions concernent l'ONISEP (un emploi d'adjoint technique et un emploi d'adjoint administratif)<sup>2</sup>, le CNDP (25 emplois de personnel technique et ouvrier), le CNED (12 emplois de personnel technique et ouvrier) et le CIEP (un emploi de technicien de recherche). Ces suppressions d'emplois représentent une économie de près de 0,4 million d'euros pour 2004 (0,8 en année pleine).

Parallèlement, 20 emplois sont créés en application de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire, à l'ONISEP (6), au CNDP (5) et au CNED (9). Cette mesure n'a pas de coût budgétaire. En outre, 3 emplois du CIEP sont transférés au bénéfice d'EduFrance.

### **3.- La formation professionnelle et les actions de promotion**

Les crédits consacrés à cette action sont inscrits sur le chapitre 36-80 « *Formation professionnelle et action de promotion* ». Avant transfert lié à l'expérience de globalisation (qui porte sur 736.000 euros de crédits), les crédits demandés pour 2004 s'élèvent à 16,2 millions d'euros, ce qui représente un progression de 3,8 % (soit + 0,6 million d'euros).

Les principaux postes de dépenses concernent :

– le dispositif d'**insertion professionnelle des jeunes**, qui a pour objectif de faciliter l'accès à la formation professionnelle et à la qualification des jeunes qui ont quitté le système scolaire avec un niveau de formation inférieur au baccalauréat ; les crédits sont gérés au niveau des établissements publics d'enseignement et concernent les actions de la mission d'insertion des jeunes mises en œuvre par les chefs d'établissements ; les crédits seront reconduits en 2004 à hauteur de 6,7 millions d'euros ;

– la formation professionnelle et la promotion sociale, qu'il s'agisse de la **formation des adultes** (subventions aux GRETA notamment), de l'**apprentissage** (subventions aux centres de formation d'apprentis (CFA) et aux sections d'apprentissage gérés par un établissement public d'enseignement) et de la validation des acquis pour les publics sortis du système scolaire ; les crédits s'élèveront à 8,3 millions d'euros, intégrant une mesure nouvelle de 0,6 million d'euros pour la validation des acquis de l'expérience.

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 a confié une mission de validation des acquis professionnels à l'Éducation nationale pour les diplômes relevant de sa compétence, qui a été mise en œuvre dès 1994 dans l'ensemble des académies. La loi de modernisation sociale de janvier 2002 a prévu de nouvelles dispositions tendant à développer ce qui est désormais baptisé **validation des acquis de l'expérience** (VAE), par l'assouplissement des conditions d'accès et la mise en place d'un dispositif permanent d'information.

Le dispositif académique organise donc l'accès des bénéficiaires aux parcours personnalisés de qualification et d'insertion professionnelle aux diplômes suivants : CAP, BEP et certificats de fin d'études générales. Pour leur accueil et leur accompagnement, les candidats bénéficient d'une information individuelle et d'un accompagnement personnalisé.

Jusqu'en 2000, le dispositif n'a pas bénéficié de mesure budgétaire spécifique. En 1998 et 1999, à l'instar des années antérieures, les moyens ont consisté en un redéploiement d'une partie des crédits (environ 1,7 million d'euros par an) et de postes (28 postes d'enseignant). En 2000, il a bénéficié d'une première mesure budgétaire nouvelle de 0,6 million d'euros. Celle-ci a été suivie en 2002 (près de 0,8 million d'euros) et en 2003 (0,5 million d'euros). **Le projet de budget pour 2004 prévoit une nouvelle mesure de 0,6 million d'euros.**

Il convient de rappeler que le dispositif bénéficie, par ailleurs, de financements européens dans le cadre du Fonds social européen, qui prend en charge 45 % du coût des actions menées. Cette contribution, programmée par tranche annuelle de 2000 à 2006, s'établit à 3,8 millions d'euros par an.

La mesure nouvelle prévue pour 2004 est destinée à accompagner la montée en puissance du dispositif. Compte tenu de l'évolution observée sur les cinq dernières années (le nombre de personnes accompagnées est passé de 5.100 à 12.800 entre 1998 et 2002, et celui des personnes inscrites de 3.000 à 7.500 au cours de la même période), du nombre de personnes s'informant sur la validation des acquis (près de 58.000 en 2002 contre 19.000 en 1998) et des premiers résultats enregistrés au second semestre 2002 pour les demandes de VAE, l'Éducation nationale envisage, à travers ses dispositifs académiques de validation, une croissance de l'ordre de 30 à 40 % par an, soit un flux de 12.000 à 15.000 personnes qui entreront dans la procédure à partir de 2003 et s'ajouteront à celles qui, entrées l'année précédente, achèveront leur parcours.

#### **4.- La formation des personnels**

Les crédits consacrés à la formation des personnels sont inscrits au chapitre 37-20. Avant transfert lié à l'expérience de globalisation (qui concerne 5,2 millions d'euros de crédits), les crédits demandés pour 2004 s'élèvent à 92,3 millions d'euros, au lieu de 82,3 en 2003 (soit une augmentation de 12,2 %).

**Cette mesure nouvelle de 10 millions d'euros concerne exclusivement la mise en œuvre du plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés,** afin de financer les actions de formation des enseignants et des

auxiliaires de vie scolaire (9,5 million d'euros) et des personnels des services académiques (0,5 million d'euros) dans le cadre du plan d'adaptation et d'intégration des élèves handicapés (*cf.* plus loin).

Les principaux postes de dépenses concernent :

– la formation des personnels du premier et du second degré dans le cadre des plans académiques de formation et leurs volets départementaux (environ 2 millions de journées-stagiaires) ; ces stages sont destinés à la formation initiale des conseillers d'orientation psychologues et des professeurs d'enseignement spécialisés, à la formation continue des enseignants et des personnels d'éducation et d'orientation et à la formation des formateurs ; les crédits s'élèveront à 66,8 millions d'euros en 2004, augmentant comme on l'a vu de 9,5 millions d'euros (soit + 20,9 %) ;

– la formation des personnels du premier et du second degré dans le cadre de stages d'initiative nationale et des actions de formation à l'étranger ; les crédits seront maintenus à hauteur de 3,1 millions d'euros ;

– la formation des personnels des services académiques et des personnels d'encadrement ; les crédits englobent la subvention de fonctionnement de l'École supérieure de l'Éducation nationale et le coût des stages de formation initiale et continue qu'elle prépare et réalise pour les personnels concernés ; les crédits atteindront près de 21 millions d'euros en 2004, augmentant comme on l'a vu de 0,5 million d'euros (soit + 7,7 %).

## **5.– Les dépenses d'investissement**

Le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire comporte deux chapitres de dépenses en capital, l'un au titre V (chapitre 56-01 « *Administration générale et établissements d'enseignement à la charge de l'État* »), l'autre au titre VI (chapitre 66-33 « *Subventions d'équipement à caractère éducatif et social* »).

Compte tenu du transfert vers le titre III des crédits relatifs à l'équipement matériel pédagogique des établissements d'enseignement qui étaient jusqu'en 2003 inscrits au titre VI, les dépenses en capital restant inscrites aux titres V et VI seront presque maintenues en autorisations de programme (elles s'élèveront à 113,6 millions d'euros, au lieu de 115,8 en 2003, en baisse de 1,8 %) et reculeront de 8,5 % en crédits de paiement (61 millions d'euros, au lieu de 66,7 en 2003).

Sur le **chapitre 56-01**, sont inscrits les autorisations de programme et les crédits de paiement destinés à la construction et à l'entretien des bâtiments des services déconcentrés (rectorats et inspections d'académie), des établissements publics relevant du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire et des lycées et collèges restés à la charge de l'État après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation (au nombre de 12 figurant sur une liste définie par le décret du 20 mars 1985). Ce chapitre supporte également les dépenses de construction et d'entretien immobilier des bâtiments des établissements d'enseignement du second degré dans les territoires et collectivités d'outre-mer.



Les autorisations de programme augmenteront de 10,3 % en 2004, pour atteindre 84,6 millions d'euros (soit + 7,9 millions d'euros). Elles se répartissent de la manière suivante :

– 27,2 millions d'euros au titre des territoires et collectivités d'outre-mer (au lieu de 31,9 en 2003) ; les crédits inscrits clôturent la convention de développement 2000-2004 concernant Wallis-et-Futuna (1,6 million d'euros) et celle concernant Mayotte (17,8 millions d'euros, auxquels s'ajoute un engagement complémentaire de 4,6 millions d'euros) et poursuivent le programme d'investissement destiné à rééquilibrer la carte scolaire entre les trois provinces de Nouvelle-Calédonie (3,1 millions d'euros) ;

– 7 millions d'euros au titre des établissements d'enseignement restant à la charge de l'État (au lieu de 11 millions d'euros en 2003) ; ces crédits sont destinés d'une part, à financer les opérations d'investissement déjà programmées et, d'autre part, de poursuivre les travaux de maintenance et de mise en sécurité déjà engagés ; comme l'indique le ministère, ces crédits « *intègrent l'hypothèse de décentralisation de ces établissements commencée en 2003 avec notamment le transfert des crédits d'investissement correspondant à la dotation globale de décentralisation* » ;

– 8 millions d'euros au titre des inspections académiques (au lieu de 5 en 2003, soit + 60 %) ; ces crédits permettront de faire face à la montée en puissance des opérations de restructuration et de réhabilitation engagées (notamment dans le Territoire de Belfort, l'Essonne, le Cher, la Seine et Marne, le Gers et la Haute Garonne), les études d'investissement pour l'inspection d'académie de l'Allier et la première tranche de l'extension du vice-rectorat de Mayotte) ;

– 3,1 millions d'euros pour les établissements publics (au lieu de 2,7 en 2003) ; les opérations concernent le CIEP (1 million d'euros), le CNDP (1,8 million d'euros) et l'INJEP (0,3 million d'euros) ;

– 39,3 millions d'euros pour l'administration générale (au lieu de 26,1 en 2003, soit + 50,5 %) ; ces crédits concernent d'abord les opérations d'investissement dans les bâtiments administratifs des services déconcentrés (28 millions d'euros, notamment pour la construction du rectorat de Guyane, le relogement des rectorats de Toulouse, Poitiers et Dijon), la maintenance, la mise en sécurité et la modernisation de l'administration centrale (8,3 millions d'euros), les travaux d'amélioration de l'accessibilité des locaux aux personnes handicapées (2 millions d'euros) et la construction de nouveaux restaurants ou la mise aux normes de ceux qui existent (1 million d'euros).

Sur le **chapitre 66-33** sont inscrits les autorisations de programme et les crédits de paiement permettant d'aider aux opérations de construction d'établissements scolaires du premier degré en Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna et d'établissements du second degré en Polynésie française. Sont inscrits également les crédits relatifs aux dépenses d'entretien des bâtiments occupés par les centres d'information et d'orientation, aux subventions mises en place au titre du fonds d'investissement pour l'internat scolaire et aux opérations à caractère social en faveur des personnels du ministère (notamment les programmes de réservation de logements sociaux).

Pour 2004, hors le transfert évoqué précédemment, les crédits inscrits sont

en recul de 10 millions d'euros pour les autorisations de programme et de 1,6 million d'euros pour les crédits de paiement.

Les crédits inscrits en 2004 se répartissent comme suit :

– 6,4 millions d'euros pour la Polynésie française (au lieu de 12,4 en 2003), au titre de la dernière année du contrat de développement commencé en 2000 (3,4) et d'une dotation complémentaire (3) ;

– 6,8 millions d'euros (comme en 2003) au titre de la mise en œuvre des contrats de plan qui subventionnent la construction d'écoles primaires dans les départements d'outre-mer (6,4 millions d'euros, dont 3,2 pour la Guyane) et Wallis-et-Futuna (0,2) ;

– 1,1 million d'euros (comme en 2003), au titre du remboursement de l'emprunt pour la construction du Centre international de Valbonne ;

– 0,5 million d'euros (au lieu de 0,6 en 2003), au titre des subventions à la restructuration et aux travaux de maintenance des collèges, lycées municipaux et des centres d'information et d'orientation ;

– 10 millions d'euros (comme en 2003), au titre des contrats de plan qui subventionnent la construction de collèges ou de lycées dans les DOM (5,7 millions d'euros, dont près de 5 pour la Guyane) et du plan exceptionnel pour la Corse (3,3 millions d'euros) ;

– 1,2 million d'euros pour les établissements publics (au lieu de 2,2 en 2003), au titre de la modernisation du système documentaire et éditorial de l'ONISEP et de l'équipement des CRDP ;

– 1 million d'euros (comme en 2003), au titre de la contribution du ministère au dispositif de réservation de logements sociaux qui vient d'être mis en place au niveau interministériel ;

– 2 millions d'euros (au lieu de 5,1 en 2003), au titre des subventions destinées à rénover et aménager les centres de vacances et de loisirs ou en matière d'équipements socio-éducatifs.

### **C.– LES CREDITS PEDAGOGIQUES**

La présentation budgétaire des crédits destinés aux dépenses pédagogiques est profondément modifiée dans le projet de budget pour 2004. En effet, un nouveau chapitre est créé – le chapitre 37-81 « Maîtres d'internat, surveillants d'externat, assistants d'éducation, emplois jeunes et crédits pédagogiques » – regroupant l'ensemble des crédits relatifs aux personnels d'encadrement et de surveillance (figurant antérieurement aux chapitres 31-97 <sup>(7)</sup> pour les surveillants et 36-71 <sup>(8)</sup> pour les aides éducateurs et les emplois jeunes) et les crédits de dépenses pédagogiques (figurant antérieurement sur le chapitre 36-71).

Ce regroupement sur un seul chapitre doit permettre au ministère mais également aux autorités académiques d'avoir une vision d'ensemble des besoins

---

<sup>(7)</sup> Chapitre 31-97 « Autres personnels non enseignants non titulaires. Rémunérations »

<sup>(8)</sup> Chapitre 36-71 « Établissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement ».

d'encadrement et une gestion plus souple des postes attribués.

## **1.- Le dispositif d'encadrement et de surveillance**

L'arrivée progressive à terme des contrats d'aides éducateurs ainsi que la mise en évidence de l'inadaptation du statut des maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE) ont conduit le Gouvernement à mettre en place un dispositif pérenne et mieux adapté aux besoins des établissements. C'est pourquoi la loi du 2 mai 2003 a créé le dispositif des assistants d'éducation, appelés à remplacer à terme les aides-éducateurs et les MI/SE.

### *– Les assistants d'éducation*

Les assistants d'éducation se voient assignés deux missions principales : les fonctions de surveillance et l'intégration des élèves handicapés (auxiliaires de vie scolaire). Plus largement, ils peuvent se voir confier des tâches extrêmement variées, y compris pendant le temps périscolaire : accès aux nouvelles technologies, appui aux documentalistes et animation de bibliothèque, encadrement de sorties scolaires, animation d'activités culturelles ou sportives, aide à l'étude, participation au dispositif école ouverte etc. La définition des besoins d'assistance éducative se fera, pour chaque établissement scolaire, en référence aux priorités nationales ainsi qu'aux projets d'école ou d'établissement. Les fonctions confiées à chaque assistant d'éducation seront précisées dans son contrat de travail.

La loi institue un recrutement direct par les établissements publics locaux d'enseignement. Cette modalité de gestion permet une meilleure adéquation des recrutements aux besoins des établissements, et suscite une plus grande implication et une meilleure cohésion des équipes éducatives. Cette solution reconduit le mode de recrutement des aides-éducateurs qui a été très apprécié, alors que la gestion des MI-SE par les rectorats a été fréquemment dénoncée comme une des raisons de l'essoufflement du système. Cependant, les auxiliaires de vie scolaire sont recrutés par les inspecteurs d'éducation afin de tenir compte de la spécificité de leur mission et de l'organisation de leur travail. Dans le souci d'élargir au maximum le vivier de recrutement pour chaque établissement, les recteurs devront recueillir les candidatures aux fonctions d'assistants d'éducation pour l'ensemble des établissements de l'académie, et de les communiquer aux chefs de ceux-ci.

Les assistants d'éducation peuvent être recrutés à temps complet ou à temps incomplet. L'organisation du travail sera adaptée à leurs besoins comme à ceux des établissements. Leur temps de travail annualisé correspondra à 1600 heures pour un plein temps, comme dans le reste de la fonction publique. Pour permettre aux jeunes de concilier leurs fonctions d'assistants d'éducation et leurs études universitaires ou leur formation professionnelle, un crédit d'heures, pouvant aller jusqu'à 200 heures pour un plein temps, pourra être attribué par l'employeur. La rémunération est équivalente à celle des MI/SE, soit 981 euros nets par mois pour un temps plein.

La loi institue une priorité de recrutement au bénéfice des étudiants boursiers, pour qui le nouveau dispositif continuera de jouer un rôle d'aide sociale. Afin de pallier l'insuffisance de candidatures d'étudiants sur certains postes, le

recrutement d'assistants d'éducation est toutefois ouvert à d'autres jeunes non étudiants, voire, en cas de nécessité, à d'autres candidats.

**Le projet de budget consolide les 20.000 postes créés dès la rentrée scolaire 2003 (dont 5.000 auxiliaires de vie scolaire) et permet une montée en puissance du dispositif, afin d'atteindre un effectif de 33.000 assistants d'éducation à la rentrée 2004.** Alors que la loi de finances initiale pour 2003 avait prévu une provision de 14 millions d'euros pour la mise en place de ce qui allait devenir le dispositif des assistants d'éducation, le projet de budget pour 2004 prévoit 491,8 millions d'euros (dont 400,7 au titre des 20.000 postes consolidés au 1<sup>er</sup> janvier).

La répartition entre académies des 15.600 premiers assistants, réalisée au 1<sup>er</sup> septembre 2003, a tenu compte des effectifs d'élèves, des dotations de base de MI/SE et d'aides éducateurs, ainsi que de critères sociaux, territoriaux et structurels utilisés pour la répartition des emplois d'enseignants. Les 4.400 autres le seront en fonction des départs de MI/SE constatés.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de la mise en place des assistants d'éducation, il est néanmoins possible de constater que le nouveau dispositif s'est révélé suffisamment attractif pour attirer 4 candidatures en moyenne par poste offert.

*– Les maîtres d'internat et surveillants d'externat*

La loi de finances initiale pour 2003 a supprimé 5.600 emplois de MI/SE, ramenant le nombre d'emplois budgétaires à 24.117 à la fin de l'année <sup>(9)</sup>. **Le projet de budget pour 2004 propose la suppression de 9 000 MI/SE à la rentrée 2004, auxquels s'ajoutent la suppression de 3.400 emplois devenus vacants à la rentrée 2003.**

Au total, les crédits consacrés à la rémunération des MI/SE sont réduits de 132,6 millions d'euros (dont 62 au titre des suppressions qui interviendront en septembre 2004). Au total, les crédits consacrés à la rémunération des MI/SE s'élèveront à 498,6 millions d'euros (inscrits à l'article 37-81), auxquels il convient de rajouter 38,9 millions d'euros au titre des postes des deux académies globalisées.

*– Les aides éducateurs*

Compte tenu des effectifs en poste à la fin du mois de juin 2003 et des contrats prenant fin durant le troisième trimestre 2003, environ 36.000 aides-éducateurs sont encore en poste à la fin septembre 2003 (9 % en école maternelle, 40 % en école primaire, 32 % dans les collèges et 19 % dans les lycées).

Les aides éducateurs en poste dans les écoles et les établissements continueront d'y exercer leurs fonctions jusqu'à ce que leur contrat de travail, d'une durée de 5 ans maximum, arrive à échéance ou qu'ils décident de démissionner. Après leur départ, des postes d'assistants d'éducation seront progressivement

---

<sup>(9)</sup> Il convient de préciser que la loi de finances initiale pour 2003 comporte, en outre, les crédits correspondant à la rémunération de 11 070 MI/SE (en équivalent temps plein). Ces « postes » sont intégralement supprimés pour 2004.

implantés dans ces établissements par les autorités académiques, en fonction des besoins recensés, notamment en matière de surveillance, à partir des dotations qui leur seront déléguées.

Les crédits inscrits au titre de la rémunération des aides-éducateurs s'élèveront à 49,4 millions d'euros en 2004 (inscrits sur le chapitre 37-81), auxquels il convient de rajouter 28,9 millions d'euros au titre des postes des deux académies globalisées. **Ces crédits ont été amputés de 55 millions d'euros au titre des 13.700 départs attendus sur l'ensemble de l'année 2004.**

**Sont également inscrits 93,6 millions d'euros au titre de l'indemnisation du chômage des emplois-jeunes** (au lieu de 50 en 2003). En effet, les départs prévus en 2003, ainsi que les fins de contrats prévues en 2004, vont entraîner une augmentation corrélative du coût de l'indemnisation du chômage et justifient l'ouverture de crédits supplémentaires. Il faut rappeler qu'une convention en date du 2 juin 2003 a été signée avec l'UNEDIC : elle prévoit que le ministère confie à celle-ci la gestion administrative et financière de l'indemnisation et lui rembourse les prestations qu'elle acquitte

## **2.- Le plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés**

Des progrès significatifs ont été effectués au cours des dernières années grâce aux moyens mis en œuvre dans le cadre du plan Handiscol.

**Le nombre d'élèves intégrés s'est accru, la proportion s'établissant à un élève sur deux à la rentrée 2002, au lieu d'un sur trois à la rentrée 1999.** Ainsi, environ 90 000 élèves étaient scolarisés lors de la dernière année scolaire, 67.000 dans l'enseignement primaire (dont 37.000 au sein des 3.600 classes d'intégration scolaire – CLIS); plus de 22 000 dans l'enseignement secondaire (dont environ 4.000 au sein des 461 unités pédagogiques d'intégration – UPI). Dans le même temps, près de 83.000 étaient scolarisés dans un établissement relevant du ministère chargé de la Santé (dont 90 % dans un établissement médico-éducatif) et plus de 5.000 enfants, ne pouvant fréquenter un établissement en raison de leur état de santé, ont bénéficié d'un soutien scolaire apporté par le système d'assistance pédagogique à domicile (SAPAS), qui mobilisent des enseignants volontaires rémunérés en heures supplémentaires.

**Le nombre de dispositifs collectifs d'intégration a augmenté, notamment dans le second degré où il était notoirement insuffisant.** A la rentrée 2002, plus de 5.600 emplois du premier degré contribuent à rendre possible l'intégration des élèves handicapés. Près de 4.000 emplois d'enseignants sont affectés aux CLIS et aux UPI, auxquels s'ajoutent 264 enseignants spécialisés itinérants de soutien à l'intégration et 1 158 emplois d'enseignants pour les commissions d'éducation spéciale. Ces moyens représentent un coût annuel de 180,9 millions d'euros. S'y ajoutent des emplois du premier degré implantés dans les services d'éducation et de soins à domicile (SESSAD), relevant de la tutelle du ministère chargé des Affaires sociales qui apportent un accompagnement éducatif, rééducatif et thérapeutique nécessaire à l'intégration scolaire. Environ 370 emplois

du second degré sont par ailleurs implantés dans les 8 établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) accueillant exclusivement des élèves handicapés (soit 8 des 80 EREA). Ces moyens représentent un coût de 11,7 millions d'euros. En outre, des emplois et des heures supplémentaires du second degré sont également affectés pour couvrir les enseignements de soutien pédagogique dans les UPI accueillant des élèves déficients sensoriels et moteurs. A la rentrée 2003, 200 emplois supplémentaires ont été affectés pour permettre le fonctionnement des 200 nouvelles UPI créées dans le cadre du plan pluriannuel d'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés ou malades. Par ailleurs, 2.400 aides éducateurs étaient affectés à l'intégration des élèves handicapés, ce qui représente un coût d'environ 49 millions d'euros. À la rentrée scolaire 2003, 6.000 emplois rémunérés et gérés par le ministère (aides-éducateurs encore en fonction ou assistants d'éducation nouvellement recrutés) sont réservés à l'exercice de ce type de fonctions, permettant à plus de 9.000 élèves de bénéficier d'un accompagnement à titre individuel et à environ 11.000 autres d'un accompagnement à titre collectif.

Le financement de matériels informatiques adaptés, dont le coût peut être élevé, a permis de faciliter l'intégration scolaire des élèves déficients sensoriels ou moteurs et l'a même parfois rendu possible. Les crédits ont connu une montée en charge progressive au cours des trois années de plan, pour atteindre un montant de de 23 millions d'euros en 2003, soit presque l'objectif initial (25).

Le nombre d'enseignants engagés dans une formation spécialisée s'est accru grâce à l'introduction de modalités diversifiées de formation. En 2002, plus de 2.000 enseignants du premier degré ont suivi un stage de spécialisation dans le cadre de la formation initiale spécialisée. Le coût de cette formation initiale (en intégrant le coût des remplacements) est estimé à environ 62,5 millions d'euros. Par ailleurs, des formations continues, organisées en stages d'une année ou de stages plus courts de trois mois, sont proposées. Pour l'année scolaire 2002-2003, plus de 2.000 enseignants du premier degré ont bénéficié d'un stage long de préparation aux épreuves du certificat d'aptitude aux actions pédagogiques spécialisées de l'adaptation et de l'intégration scolaires (CAPSAIS).

Des progrès restent à accomplir pour permettre à tous les élèves handicapés de bénéficier de réponses appropriées à leurs besoins tout au long de leur parcours. Les ruptures de parcours scolaires demeurent encore trop fréquentes, notamment à l'issue de la scolarité élémentaire. Un certain nombre d'enfants se retrouve ainsi sans solution. Les décisions d'orientation vers des établissements d'enseignement spécialisé prises par les commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) ne sont pas suivies d'effet dans 10.000 à 13.000 cas, selon une estimation du Centre national technique de recherche sur les handicaps et les incapacités. Si, pour certains, la gravité même du trouble ou la sévérité du handicap expliquent cette situation, pour d'autres, les incohérences ou les faiblesses du dispositif sont en cause.

Les efforts tendant à augmenter le nombre d'élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire seront en conséquence poursuivis et amplifiés en 2004 dans le

cadre du **plan pluriannuel (2003-2007) d'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés**, présenté par le ministère de l'Éducation nationale et le secrétariat d'État aux personnes handicapées en janvier 2003

L'action engagée dans le cadre du plan Handiscol sera ainsi continuée sur plusieurs points :

- les crédits consacrés au financement de matériels pédagogiques adaptés seront consolidés,

- la modernisation de l'application informatique des CDES sera poursuivie (pour un coût d'environ 1,7 million d'euros sur 2003 et 2004), afin de faciliter la gestion des dossiers de manière à consacrer plus de temps à l'accueil des parents d'enfants handicapés et d'améliorer le pilotage en disposant de base de données plus complètes et plus fiables.

- la création d'un Groupement d'intérêt public pour l'édition adaptée (GIPEA), afin d'organiser et de coordonner au plan national la production de documents en braille et en gros caractères (en particulier de manuels scolaires),

Sur d'autres points, l'action sera approfondie afin d'éviter les ruptures de parcours scolaires.

Il est ainsi prévu, d'ici à 5 ans, d'ouvrir 1.000 nouvelles UPI, soit 200 par an entre 2003 et 2007, facilitant la scolarisation d'environ 10 000 élèves, sans préjudice toutefois du développement de l'intégration individuelle des élèves qui continuera d'être favorisée chaque fois qu'elle est possible. En prévision de la rentrée 2004, 100 emplois ont été délégués aux académies pour faciliter l'ouverture des UPI.

Par ailleurs, s'agissant des CLIS, des progrès sont à accomplir dans l'implantation, l'organisation et le fonctionnement. L'effort initié pour rationaliser et améliorer leur fonctionnement sera donc poursuivi.

Un effort sera accompli pour l'amélioration du fonctionnement des SAPAD. Pour développer encore les possibilités offertes par ces services, le plan prévoit d'accroître leurs moyens horaires de 26000 heures supplémentaires effectives par an, pendant quatre ans à compter de la rentrée scolaire 2004.

**Les fonctions des auxiliaires de vie scolaire (AVS) seront pérennisées et développées.** Ces personnels ont pour vocation de favoriser la scolarisation des élèves présentant une forte restriction d'autonomie dans les établissements scolaires. À partir de la rentrée scolaire 2003, des assistants d'éducation seront recrutés pour exercer ce type de fonctions. Ils prendront progressivement le relais des aides-éducateurs au fur et à mesure des fins de contrat. Le choix qui a été fait conduit à pérenniser les fonctions, mais sans recourir à la création d'un nouveau métier. Il a semblé préférable de permettre à des jeunes souhaitant se consacrer à des carrières du travail social, de réaliser une expérience professionnelle d'une durée suffisante pour permettre sa validation, tout en facilitant simultanément l'accès à une formation diplômante. Les AVS pourront demander à bénéficier d'un crédit d'heures

permettant de concilier l'exercice des fonctions et une formation professionnelle, accordée sur la base d'un projet professionnel. L'objectif a été fixé aux académies de telle sorte que 6.000 emplois soient consacrés à l'accompagnement scolaire des jeunes handicapés dès la rentrée scolaire 2003, que ce soit à titre individuel ou à titre collectif.

Des mesures nouvelles sont envisagées en matière de formation des personnels. Il s'agit d'abord de rénover la formation spécialisée des enseignants du premier degré pour la rendre plus modulaire, plus souple et donc plus attractive. En effet, de nombreux postes spécialisés sont actuellement tenus par des enseignants non formés (près de 40 % des postes de CLIS sont encore tenus par des enseignants non spécialisés). Il s'agit ensuite de donner une formation adaptée aux enseignants du second degré, de plus en plus souvent concernés par l'accueil des élèves présentant des maladies invalidantes ou des handicaps, et favoriser pour ceux qui le souhaitent l'accès à une certification, complémentaire de la discipline ou de la spécialité au titre de laquelle ils ont été recrutés. Enfin, il s'agit de former les assistants d'éducation, recrutés pour exercer des fonctions d'AVS, afin de leur permettre de remplir leur mission auprès des élèves et d'envisager à l'issue de leur contrat l'accès à des carrières du travail social.

Le projet de budget pour 2004 prévoit donc deux mesures nouvelles d'un montant total de près de 11,1 millions d'euros :

- la première, d'un montant de près d'1,1 million d'euros, abonde les crédits d'heures supplémentaires d'enseignement afin d'**accompagner l'ouverture de nouvelles UPI et d'améliorer le soutien pédagogique aux enfants handicapés**,

- la seconde, d'un montant de 10 millions d'euros, abonde les crédits de formation, afin de financer les **actions de formation des enseignants et des auxiliaires de vie scolaire** (9,5 millions d'euros) et des personnels des services académiques (0,5 million d'euros).

### **3- Les dispositifs relais**

Le développement des dispositifs relais a pour objet de renforcer le dispositif de lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale d'élèves en rupture scolaire accueillis de façon temporaire.

Les **classes relais** ont été instituées par une circulaire de juin 1998. S'appuyant sur un partenariat actif avec le ministère de la Justice (direction de la protection judiciaire de la jeunesse), les collectivités territoriales, le ministère de la Ville, le tissu associatif de proximité et les familles, elles se caractérisent par une grande diversité et une grande souplesse qui constituent des gages d'efficacité.

Leur nombre a fortement augmenté au cours des dernières années : 180 au cours de l'année 1999-2000, 230 en 2000-2001 et 201-2002, 252 en 2002-2003. 270 devraient fonctionner au cours de la présente année scolaire. L'objectif de 250 classes fixé par le Conseil de sécurité intérieur du 30 janvier 2001 est donc largement dépassé. Il est en outre prévu le doublement de ces classes à l'horizon



2004. Chaque classe relais accueille en moyenne dans l'année 15 élèves et pour l'année 2002-2003, 3 500 jeunes ont été pris en charge.

Les **ateliers relais**, créés à la rentrée 2002, sont destinés à des élèves dont la présence dans l'établissement n'est plus possible, aussi bien pour eux que pour la communauté scolaire. Ils sont basés sur un partenariat avec le monde associatif, notamment les mouvements d'éducation populaire (Ligue de l'enseignement, Francas et les centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active), et sont encadrés par une convention-cadre. Ces ateliers relais constituent une autre modalité temporaire de scolarisation obligatoire dont la durée d'accueil est limitée à 16 semaines. 29 ateliers relais ont fonctionné en 2002-2003 et 44 nouveaux ateliers sont attendus à la rentrée 2003.

Les dispositifs relais sont pilotés au niveau départemental. Ils ont pour objet de réinsérer durablement ces élèves dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle, en les engageant simultanément dans des processus de resocialisation et de réinvestissement dans les apprentissages. Les résultats sont satisfaisants : l'enquête de suivi des élèves des classes montre que 79 % des élèves ayant fréquenté une classe relais en 2000-2001 ont été rescolarisés, six mois après la sortie du dispositif, dans un cursus ordinaire de formation ordinaire (dont près de la moitié en collèges).

Les moyens en emplois, en heures et en crédits de fonctionnement pour les dispositifs relais, sont prévus dans les dotations déléguées aux académies. Ils bénéficient de la part de l'Éducation nationale d'un encadrement significatif en crédits et en personnels (enseignants, personnels d'éducation, sociaux, de santé, d'orientation, aides éducateurs). La participation du ministère de la Justice et du secteur associatif habilité consiste en la mise à disposition de personnels le plus souvent à temps partiel (éducateurs, soit 71,5 équivalent temps plein, psychologues, professeurs). S'y ajoutent 45 éducateurs relevant des services des conseils généraux. Intervenant également dans nombre de dispositifs, la Délégation interministérielle à la ville cible ses actions, essentiellement sous forme de subventions, dans le cadre de grands projets de ville ou du contrat de ville.

Le coût d'une classe relais, en termes de frais de personnels, peut être estimé à 81.000 euros en moyenne. En effet, une classe relais comprend un équivalent temps plein d'enseignant, auquel s'ajoutent un volant de 110 heures supplémentaires, un mi-temps éducateur et un emploi d'aide éducateur. Accueillant en moyenne 15 élèves par an, le coût estimé par élève avoisinerait 5 400 euros.

Au titre de la rentrée 2003, les dispositifs relais conduits en partenariat avec des associations d'éducation populaire ont bénéficié d'une mesure nouvelle de 3,8 millions d'euros au titre de la loi de finances pour 2003. **Le projet de budget pour 2004 prévoit à ce titre une nouvelle mesure, d'un montant de 6,4 millions d'euros.**

#### **4.- L'opération « École ouverte »**

Lancée, en 1991 en partenariat avec le ministère des Affaires sociales, l'opération « École ouverte » vise à accueillir les jeunes dans les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que des mercredis et samedis durant l'année scolaire. Il leur est proposé des activités aussi bien scolaires qu'éducatives, culturelles, sportives et de loisirs. Les établissements et les personnels participant sont volontaires et rémunérés en vacances.

Cette opération concerne les établissements scolaires situés en ZEP, en zones urbaines sensibles, les établissements classés « sensibles », ainsi que les établissements proches de ces zones ou situés dans des communes qui connaissent des difficultés socio-économiques.

L'appréciation portée sur cette opération est particulièrement positive. Elle permet un regard réciproque différent entre les jeunes et les personnels de leur établissement. L'effet est particulièrement sensible sur les élèves : en transformant leurs comportements, on observe une meilleure motivation pour le travail scolaire. Pour leur part, les enseignants impliqués vivent ces moments comme privilégiés, par la qualité des relations qu'ils établissent avec les jeunes et les possibilités pédagogiques réelles. Au niveau local, les partenariats s'affirment. L'image de l'établissement et de l'École évolue et on constate que cette opération est plutôt complémentaire de celles proposées par les autres structures. Ainsi, elle est devenue un élément important de lutte contre l'exclusion et la violence scolaire et participe de la politique d'éducation prioritaire à laquelle elle est bien intégrée.

Ce bilan positif est également attesté par l'augmentation continue du nombre d'établissements participant à l'opération.

Depuis 1999, il devrait augmenter de plus d'un tiers, passant de 415 à 565 pour l'année 2003. Ce dernier chiffre marque également une forte progression par rapport à 2002 (+ 11 %), qui s'inscrit dans l'objectif ministériel, annoncé lors de la signature de la nouvelle charte de l'opération en décembre 2002, de doubler le dispositif dans les deux prochaines années. En 2002, 509 établissements étaient concernés et ont accueilli 76 000 jeunes pendant 2 616 semaines d'ouverture, mobilisant un encadrement de 11 500 adultes.

Les moyens financiers consacrés à l'opération se sont élevés à 12 millions d'euros en 2002. Pour sa part, l'Éducation nationale supporte l'essentiel de la charge (76 %, soit 9,1 millions d'euros). Le reste du financement est apporté par les ministères de la Ville (1,9 million d'euros) et du Travail (0,7 million d'euros) et par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (0,3 million d'euros). Les collectivités territoriales peuvent également participer financièrement à cette opération.

Afin de parvenir à l'objectif de doublement de l'opération École ouverte en

deux ans, une première mesure nouvelle de 10,1 millions d'euros avait été obtenue dans le cadre de la loi de finances 2003. **Pour 2004, il est prévu une deuxième mesure nouvelle de 5,4 millions d'euros, ce qui permettra de faire passer le nombre de semaines d'ouverture des établissements de 3.750 en 2003 à 5.000 en 2004.**

Par ailleurs, le ministère souhaite redonner plus d'élan au dispositif. D'une part, il entend parvenir à une mutualisation des moyens de gestion des établissements participants ; le regroupement par réseaux devrait permettre de dégager une personne responsable de la gestion du dispositif et, ainsi, d'alléger la charge de chaque collègue. D'autre part, il entend renforcer la formation des personnels, jugeant qu'à l'heure actuelle l'opération reposait encore trop sur la juxtaposition de bonnes volontés trop isolées.

## **5. – Le plan de lutte contre l'illettrisme**

La priorité accordée à la prévention de l'illettrisme s'appuie sur le constat selon lequel, depuis une dizaine d'années, 15 à 20 % des élèves qui entrent en 6<sup>ème</sup> ne maîtrisent pas les apprentissages fondamentaux et en particulier la lecture.

Mis en œuvre depuis la rentrée 2002 dans l'enseignement du premier degré, le plan de prévention de l'illettrisme comprend plusieurs volets. Le plus important consiste dans **l'expérimentation de classes de cours préparatoire à effectifs réduits.**

Cette expérience concerne, depuis septembre 2002, une centaine de classes. Situées dans une quarantaine d'écoles différentes de dix académies (Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille, Lyon, Paris, La Réunion, Rouen, Strasbourg et Versailles) qui accueillent une population défavorisée, plus vulnérable face aux exigences des apprentissages scolaires, comme en attestent les résultats des années antérieures aux évaluations nationales en CE2, ces classes rassemblent 10 à 12 élèves. Ces classes ne sont pas des classes de niveau, puisque les élèves ne sont pas choisis parmi les élèves en difficultés.

Dans cette phase expérimentale, les moyens mobilisés pour constituer les classes à effectifs réduits sont essentiellement des postes surnuméraires qui existaient dans les écoles concernées ou quelques emplois supplémentaires qui ont été utilisés à cette fin dans le cadre de l'organisation départementale, discutée dans les instances paritaires.

Le dispositif d'évaluation de cette expérimentation a pour objectif de mettre en regard les progrès des élèves au cours de l'année (et éventuellement par la suite) dans les classes de CP à effectifs réduits d'une part, et dans des classes «témoins» à effectifs «habituels» et aussi comparables que possible, d'autre part. Il s'efforce également de mettre en lumière les modifications des pratiques que la diminution de la taille des classes aura pu rendre possible et de poser des hypothèses quant à leur effet sur les progrès des élèves. Pour ce faire, les outils d'évaluation, qui s'appliquent aussi bien aux CP à effectifs réduits qu'aux classes témoins apprécieront le développement des compétences des élèves (non seulement en

lecture et en écriture, mais aussi en mathématiques de façon à vérifier que l'accent mis sur la lecture et l'écriture ne se fait pas au détriment de l'acquisition d'autres compétences) et l'évolution des comportements et attitudes des élèves, ainsi que les pratiques pédagogiques mises en œuvre.

De premiers résultats, partiels, de cette évaluation ont été établis. Les gains en termes de réussite existent, mais resteraient peu significatifs. Cependant, comme l'a rappelé le ministre, le ministère se donne deux années pour procéder à une évolution complète d'un dispositif, dont le coût n'est pas négligeable.

**A la rentrée 2003, l'expérimentation a été renforcée**, puisque le nombre de CP aidés, situés dans des secteurs géographiques difficiles, est porté à plus de 3.800, accueillant plus de 70 000 élèves. Ils se répartissent entre :

- 482 CP dédoublés, impliquant près de 200 maîtres supplémentaires,
- 1 315 CP renforcés par l'intervention d'un maître supplémentaire pendant les moments d'apprentissage de la lecture et de l'écriture (soit le tiers du temps environ - soit environ 480 maîtres supplémentaires),
- 2 020 CP renforcés par des assistants d'éducation (soit environ 700 assistants d'éducation), également pendant les moments d'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

Dans le cadre de ce plan de lutte contre l'illettrisme, le projet de budget pour 2004 prévoit deux mesures nouvelles. La première, d'un montant de 0,3 million d'euros, abonde les crédits destinés aux contrats éducatifs locaux (CEL) permettant de financer 50 contrats supplémentaires. La seconde, d'un montant de 0,5 million d'euros, permettra de renforcer les actions de soutien pendant le temps extrascolaire.

#### **D.- LES CRÉDITS D'INTERVENTION**

En neutralisant l'expérience de globalisation, les crédits inscrits au titre IV s'élèveront à près de 7,7 milliards d'euros en 2004, soit une progression de 2,3 % par rapport à 2003 (soit + 172,9 millions d'euros). Le principal poste de dépenses concerne l'enseignement privé sous contrat : il représente 87 % des crédits inscrits et explique la même proportion de l'augmentation constatée.

#### **1.- Les dépenses d'éducation outre-mer**

Les crédits relatifs aux **dépenses d'éducation dans les TOM et en Polynésie française** (inscrits sur le chapitre 41-02) atteindront 43,8 millions d'euros, au lieu de 39,5 en 2003 (soit + 10,7 %). Outre l'extension en année pleine des mesures prises dans le cadre du budget de 2003 (1,2 million d'euros), l'augmentation résulte de l'ajustement de la contribution de l'État aux dépenses d'éducation à Mayotte (1,2 million d'euros) et en Polynésie (0,2 million d'euros) et de la prise en charge, en application de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, de la rémunération de 285 personnels non enseignants de la collectivité de Mayotte mis à dispositions des établissements d'enseignement et du vice-rectorat (1,4 million d'euros).

## **2.- Les crédits consacrés à l'enseignement privé**

Les crédits consacrés à l'**enseignement privé sous contrat** (inscrits sur les chapitres 43-01 et 43-02) s'élèveront à près de 6,7 milliards d'euros en 2004, qui se répartissent entre les rémunérations des personnels enseignants (5,8 milliards d'euros, soit 87 % du total) et la contribution de l'État au fonctionnement (884,5 millions d'euros).

Les crédits de rémunérations permettent de payer 144.169 enseignants au 1<sup>er</sup> janvier 2003, qui se répartissent entre les écoles (46.640, soit 32 % du total), les collèges (48.145, soit 33 %) et les lycées (50.384, soit 35 %).

Les mesures nouvelles concernant les moyens d'enseignement représentent un coût total de 9,9 millions d'euros. Elles concernent la **création de 231 contrats de maîtres contractuels du premier degré par parité avec le public** (3 millions d'euros), la création de 20 contrats destinés aux établissements d'enseignement privés spécialisés (0,8 million d'euros), la consolidation de 300 contrats de stagiaires du premier degré pour faire face aux prévisions de recrutement et la création de 156 contrats de maîtres contractuels à la suite de l'échec de l'intégration des établissements Diwan dans l'enseignement public (6,1 millions d'euros). En outre, sont attribués 266.000 euros de crédits d'heures supplémentaires, destinés à la mise en œuvre du plan d'adaptation et d'intégration scolaires des enfants handicapés.

**Dans le cadre de la parité avec les moyens supprimés dans l'enseignement public, une réduction des moyens est opérée par suppression de 366 contrats de stagiaires du second degré et de 368 contrats de maîtres contractuels du second degré** (économie de 8,5 millions d'euros).

Sans remettre en cause ce principe de parité, il convient néanmoins de s'interroger sur la pertinence d'une telle mesure, alors même que l'enseignement privé enregistre une forte croissance des demandes d'inscription.

En outre, 18 contrats de l'enseignement privé, pour un montant de 0,2 million d'euros, sont transformés en 18 emplois d'enseignement du second degré public afin de permettre l'intégration d'un collège privé sous contrat dans l'enseignement public.

Le montant total des mesures nouvelles relatives au personnel inscrites au projet de loi de finances pour 2004 en faveur des personnels enseignants des établissements d'enseignement privés sous contrat s'élève à 128,5 millions d'euros :

– l'actualisation des dotations de personnel représente un coût total de 91,7 millions d'euros ; ce montant correspond à l'extension en année pleine des mesures prenant effet à la rentrée 2003 ainsi qu'à l'incidence de l'évolution de la valeur du point fonction publique.

– la parité avec les mesures prévues pour les enseignants du public se traduit par des mesures d'amélioration des déroulements de carrière de 5.154 maîtres (pour un coût de 8,5 millions d'euros) et la poursuite de la constitution du corps des professeurs des écoles (3.514 transformations d'emplois, pour un montant de 9,1 millions d'euros) ;

– l'application du protocole du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire se traduit par une série de mesures, concernant au total 5 245 personnes, pour un coût de 1,74 million d'euros ;

– diverses mesures de revalorisation de la situation de 392 enseignants représentent un coût global de 1,4 million d'euros ;

Enfin, 14 millions d'euros sont consacrés à l'actualisation de la contribution au régime temporaire de retraite des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat.

L'essentiel des crédits inscrits sur le chapitre 43-02 (article 10 pour les collèges et les lycées et article 90 pour l'enseignement post-baccalauréat) permettent de financer la participation de l'État aux dépenses de rémunérations des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges et des lycées sous contrat d'association, ainsi que les crédits pédagogiques déterminés par parité avec l'enseignement public (831,4 millions d'euros en 2004). Cette contribution prend la forme d'un forfait qui est calculé selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public, majoré d'un pourcentage destiné à couvrir les charges sociales des rémunérations des personnels non enseignants. L'État réalise tous les trois ans une enquête administrative afin de déterminer le coût moyen d'un élève externe de l'enseignement public dans la perspective de revaloriser le montant du forfait d'externat. Les résultats de cette enquête conduisent à l'inscription de 29,4 millions d'euros supplémentaires, tandis que l'augmentation du nombre d'élèves justifie 3 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Les crédits inscrits à l'article 10 permettent également la rémunération des aides éducateurs. Comme dans l'enseignement public, la décision de mettre fin au dispositif, en arrêtant les recrutements depuis 2002, conduit à une diminution notable du nombre d'emplois jeunes. En effet, de nombreuses conventions ayant été signées en 1998, celles-ci arrivent à leur terme en 2003. Ainsi, 3.272 aides éducateurs étaient recensés en janvier 2003 et 2.593 en juillet 2003. En décembre 2003, seulement 1 900 aides éducateurs devraient encore être en fonction dans l'enseignement privé (soit une baisse de plus de 40 %). Cette diminution des emplois jeunes se traduit par une réduction des crédits de 5 millions d'euros en 2004.

Par ailleurs s'agissant du dispositif des assistants d'éducation, la loi ne s'applique pas à l'enseignement privé, à l'exception des dispositions relatives aux auxiliaires de vie scolaire chargés du suivi individualisé des élèves handicapés. En effet, ceux-ci exerceront leurs fonctions auprès des élèves pour lesquels une aide aura été reconnue nécessaire par décision de la commission départementale de l'éducation spéciale et ce, quel que soit leur établissement. Il appartient aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux, d'assurer le fonctionnement de ce dispositif. Les crédits nécessaires sont inscrits sur le chapitre 37-81.

En revanche, pour ce qui concerne la couverture des autres missions dévolues aux assistants d'éducation, il appartient aux établissements privés de recruter les personnels qui leur sont nécessaires. Ces personnels, de droit privé, sont rémunérés par les établissements eux-mêmes, dans le cadre de la subvention du forfait d'externat versée par l'État. Or, l'augmentation de celle-ci, en 2004, ne résulte que de l'habituelle revalorisation triennale. Aucune mesure nouvelle n'est donc prévue pour permettre le recrutement d'assistants d'éducation en remplacement d'une partie des emplois-jeunes. Dès lors, le principe de parité devrait conduire à envisager le versement, sous une forme à déterminer, des crédits nécessaires à un tel recrutement.

Les crédits destinés à la formation des personnels enseignants de l'enseignement privé s'élèveront à 50,8 millions d'euros en 2004. Comme on l'a vu, l'augmentation prévue s'explique notamment par l'inscription de 0,5 million d'euros au titre du financement des actions de formation initiale et continue des maîtres du privé dans le cadre du plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés.

### **3.- La contribution de l'État aux dépenses de transports des élèves**

Les responsabilités exercées par l'État en matière d'organisation et de financement des transports scolaires ont été transférées aux départements et aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains en 1984. Toutefois cette compétence relève toujours de l'État pour la région Ile de France et pour les territoires et collectivités d'outre-mer. En ce qui concerne la région parisienne, le projet de loi relatif aux responsabilités locales parachève la décentralisation en ce domaine, puisque le futur Syndicat des transports en Ile de France (STIF) gèrera l'ensemble du dispositif de transports scolaires.

En Ile de France, peuvent bénéficier d'une participation de l'État aux frais de transport engagés pour assurer la fréquentation scolaire de leurs enfants les familles dont le domicile est établi dans une commune rurale et se trouvant à une distance supérieure à trois kilomètres de l'établissement fréquenté ou distante de plus de cinq kilomètres pour les communes incluses dans une agglomération urbaine. Les élèves doivent être titulaires, soit d'une formule d'abonnement valable sur les lignes régulières ou sur les circuits spéciaux, soit de la carte *Imagine'R* créée à la rentrée 1998 par le Syndicat des transports parisiens (STP). Le taux de participation de l'État ne peut dépasser 65 % des dépenses subventionnables.

En outre, l'État prend en charge le transport individuel des élèves gravement handicapés. L'aide de l'État est accordée à ceux dont le handicap ne leur permet pas d'emprunter les transports en commun. Les remboursements sont effectués sur la base d'un trajet aller et retour par jour de scolarité entre l'établissement d'accueil et le domicile. Le transport des élèves s'effectue soit à l'aide du véhicule familial, soit en ayant recours à des véhicules appartenant à des tiers (taxis, véhicules sanitaires légers, ambulances).

Les crédits inscrits en 2004 s'élèveront à 112,6 millions d'euros. La

progression constatée (+ 3,3 millions d'euros) résulte d'un ajustement des crédits aux évolutions tarifaires décidées par les gestionnaires de transport.

#### **4. – Les bourses et secours d'études**

Les crédits relatifs aux bourses et secours d'études s'élèveront à 569,2 millions d'euros en 2004 (inscrits sur le chapitre *ad hoc* 43-71), auxquels il convient d'ajouter 33,5 millions d'euros transférés au titre III au titre des dotations des académies globalisées.

536,6 millions d'euros en 2004, au lieu de 558,6 en 2003 (soit un recul de 3,9 %) sont consacrés au versement des bourses de collège, des bourses et des primes de lycée, des bourses de mérite, de la prime à l'internat, des bourses d'enseignement d'adaptation et de la remise de principe attribuées dans l'enseignement public (et, dans les mêmes conditions, dans l'enseignement privé sauf en ce qui concerne la remise de principe réservée à l'enseignement public). Cette diminution résulte d'un ajustement des crédits à la réalité de la dépense (- 27 millions d'euros), partiellement compensé par l'extension en année pleine de l'augmentation du taux des bourses intervenu en septembre 2003 (+ 1,2 million d'euros) et de la nouvelle augmentation prévue à la prochaine rentrée scolaire (+1,4 million d'euros).

66,1 millions d'euros seront consacrés aux fonds sociaux, soit autant qu'en 2003. Ceux-ci sont de deux sortes :

– les fonds sociaux collégiens et lycéens sont destinés à faire face aux situations difficiles que peuvent connaître certains élèves ou leur famille pour assurer les dépenses de scolarité ou de vie scolaire ; les aides exceptionnelles sont soit financières, soit en nature (financement des dépenses relatives aux transports et sorties scolaires, aux soins bucco-dentaires, aux matériels professionnels ou de sport, aux manuels et fournitures scolaires...); la gestion des crédits est déconcentrée ; au niveau académique, le recteur procède à la répartition des crédits entre les établissements en tenant compte notamment des fonds encore disponibles dans les établissements ; enfin, le chef d'établissement arrête la décision d'attribution de l'aide au vu de l'avis émis par une commission interne chargée de l'étude des dossiers ;

– le fonds social pour les cantines a été mis en place pour faciliter l'accès à la restauration scolaire du plus grand nombre de collégiens, de lycéens et d'élèves de l'enseignement spécialisé du second degré et éviter ainsi que certains enfants se trouvent privés de repas parce que leur famille ne parvient pas à prendre en charge les frais de restauration ; l'aide attribuée vient en déduction du tarif dû par la famille pour le règlement des frais de restauration ; la gestion des crédits étant déconcentrée, il revient au recteur de répartir ces fonds entre les établissements publics en tenant compte de critères variés comme la baisse de fréquentation de la restauration scolaire, la situation des impayés ; le chef d'établissement est chargé de l'attribution de ces fonds après avis des membres de la « communauté éducative ».

Les crédits relatifs aux fonds sociaux ont été, au cours des dernières années,



l'objet de régulation : 21 % des crédits en base n'ont pas été délégués en 2001, 40 % en 2002 et 22 % en 2003. Cette diminution des crédits délégués s'explique par l'existence de reliquats importants dans les établissements. Ces reliquats ont commencé à diminuer en 2001 et ne seraient plus que de l'ordre de 55 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2003, selon les résultats d'une enquête menée auprès des établissements.

## **5.- La politique en faveur de la jeunesse**

Le ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative aux actions en faveur de la jeunesse et des loisirs. Au niveau central, il a autorité sur la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative et exerce la tutelle sur un établissement public national, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Par ailleurs, il dispose en tant que de besoin de la direction du personnel et de l'administration et de la délégation à l'emploi et aux formations, placées l'une et l'autre sous l'autorité du ministre des sports. Il s'appuie sur l'ensemble du territoire sur un réseau spécifique de services déconcentrés et d'établissements publics au sein duquel des personnels techniques et pédagogiques jouent un rôle essentiel.

Les crédits relatifs à la politique de la jeunesse et de la vie associative font l'objet d'un agrégat spécifique (agrégat 14). En 2004, ils s'élèveront à 142,4 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, au lieu de 142,9 en 2003, ce qui représente un recul de 0,3 %.

Le périmètre de l'agrégat 14 est profondément modifié du fait de la budgétisation du Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA), en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Ce fonds existait depuis 1985 sous la forme d'un compte d'affectation spéciale abondé par une partie de produit du prélèvement sur le PMU. Ce fonds servait à verser des subventions à certaines associations titulaires d'un agrément national de jeunesse et d'éducation populaire. Cette suppression, opérée par l'article 22 du présent projet de loi de finances, conduit à l'inscription de 8,2 millions d'euros de crédits sur le chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* ». Ce chiffre correspond à la prévision de recettes figurant dans la loi de finances initiale de 2003.

La politique menée en faveur de la jeunesse et de la vie associative s'organise autour de trois axes : la participation des jeunes à la vie sociale ; le soutien au tissu associatif et l'éducation populaire ; l'accès aux pratiques de loisirs et la protection des mineurs. Il mène en outre une action internationale active.

### ***a) La participation des jeunes à la vie sociale***

Le ministère subventionne le **réseau information jeunesse**, qui a pour mission de mettre à la disposition des jeunes, dans des structures de proximité, une information actualisée dans les domaines qui les concernent, en s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ce réseau comprend une tête de réseau nationale (le Centre d'information et de

documentation jeunesse -CIDJ-), des relais régionaux (31 centres régionaux d'information jeunesse -CRIJ- et centres d'information jeunesse -CIJ-) et des relais locaux, au nombre d'environ 1.622 (bureaux information jeunesse -BIJ-, points information jeunesse -PIJ- et bus information jeunesse). En 2002, près de 4,9 millions de jeunes ont été renseignés dans les centres information jeunesse. A la fin de l'année 2002, 635 points « cyb espaces jeunes numériques » (sites équipés et dotés d'animateurs spécifiquement formés à l'accueil ainsi qu'à l'apprentissage des pratiques artistiques et culturelles) avaient été labellisés, dépassant ainsi l'objectif fixé au démarrage du programme en 2000 (600). Dès lors, le ministère ne délègue plus de crédits pour la labellisation de nouveaux points *cyb* depuis 2003. En revanche, le ministère continuera à animer le réseau et à soutenir la formation de ses animateurs.

Les CRIJ et le CIDJ ont été associés à l'**opération « Envie d'agir »**, dont l'objectif est de permettre aux jeunes de 11 à 28 ans, de s'investir dans des projets d'utilité collective, dans les secteurs de l'économie, de l'humanitaire, de la solidarité, de la citoyenneté, de la culture ou du sport. Dans le cadre de cette opération, des journées de l'engagement ont été organisées en mars 2003 dans tous les établissements scolaires et universitaires et dans le réseau information jeunesse pour permettre aux jeunes de prendre contact avec les associations et les représentants des diverses collectivités et de s'orienter dans leur choix.

Le ministère prend également en charge les dépenses de fonctionnement des **conseils départementaux de la jeunesse**, généralisés depuis 2001, et, au niveau national, du **Conseil national de la jeunesse**. Il aide à la création des conseils locaux au niveau de la commune ou du quartier. Ces conseils composés de représentants des associations et mouvements de jeunesse de toutes tendances sont des espaces de dialogue et de concertation entre la jeunesse et les pouvoirs publics. Ils sont aussi des lieux de prises d'initiatives tant au niveau national que local (rencontres, projets, participation à des actions de prévention...).

Le ministère apporte, dans le cadre de l'**opération « Défi-jeunes »** un accompagnement pédagogique et technique ainsi qu'un soutien financier (chèques conseils, formation, bourses décernées par des jurys régionaux d'un montant pouvant atteindre 8 000 euros) à des projets de jeunes âgés de 15 à 28 ans. En 2002, 654 projets concernant plus de 1.000 jeunes ont été primés, dont 60 % au titre d'un projet professionnel (création d'emploi ou d'entreprise). Environ 70 % des projets professionnels réalisés sont pérennisés au-delà de deux ans. Les crédits consacrés à cette opération s'élèveront à 3,1 millions d'euros ; ils sont transférés à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) après la dissolution du groupement d'intérêt public qui gérait ce dispositif. Cette dotation intègre une mesure nouvelle de 0,5 million d'euros permettant de créer 150 bourses supplémentaires.

Enfin, le ministère anime le dispositif **chantiers de jeunes bénévoles** en relation avec les ministères des Affaires sociales, de la Culture et de l'Écologie. Ces chantiers réunissent des participants d'origines sociales et culturelles différentes et ont notamment pour objet le maintien et la restauration du patrimoine, l'entretien de l'environnement et l'amélioration de l'habitat et d'équipements collectifs. 711 chantiers de jeunes ont été organisés en 2002.

***b) Le soutien au tissu associatif et éducation populaire***

Le ministère apporte son soutien financier au fonctionnement des associations œuvrant dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, auxquelles il est attribué un agrément fondé sur le respect par celles-ci des principes de démocratie, de transparence et d'absence de discrimination.

En premier lieu, il participe au **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)**, qui finance partiellement la rémunération des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion qui sont employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire ou des organismes privés à but non lucratif concourant à l'action sociale. Sa contribution est de 7.231 euros par poste (y compris 61 euros de frais de gestion), ce qui représente environ 30 % du coût total de la rémunération. Le ministère finance à lui seul plus de 50 % des postes ministériels (3.415 postes sur 6 183 en 2002, 3.475 sur 6.342 en 2003). Le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure nouvelle de 0,3 million d'euros, permettant la création de 40 postes supplémentaires.

En second lieu, il attribue des **subventions de fonctionnement aux associations nationales** de jeunesse et d'éducation populaire dont l'activité correspond aux orientations de sa politique. Il les aide à réaliser leurs projets dans le cadre de conventions d'objectifs. En 2002, 197 associations ont bénéficié d'une subvention, dans le cadre d'une convention annuelle (131) ou d'une convention triennale (66), pour un montant global de plus de 9,9 millions d'euros.

Cette contractualisation dans le cadre de conventions triennales repose sur une évaluation des actions mises en œuvre. Un travail méthodologique a été mené avec le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) en vue de définir les modalités d'évaluation de ces conventions. Il a été validé en février 2002. Sur cette base, des indicateurs spécifiques sont définis avec chacune des associations cosignataires. Chaque année, un bilan d'étape est établi. La dernière année de la convention, il sera procédé à une évaluation d'ensemble visant à apprécier, en accord avec l'association, le degré de réalisation des objectifs fixés et les résultats obtenus.

En 2003, les crédits destinés à ces subventions s'élèvent à 73,6 millions d'euros. Ils seront réduits de 3 millions d'euros en 2004.

*c) L'accès aux pratiques de loisirs et la protection des mineurs*

Les pratiques culturelles et sportives à finalité éducative devant être accessibles à tous, le ministère intervient, en liaison, le cas échéant, avec d'autres ministères, pour offrir aux enfants d'âge scolaire et aux jeunes des loisirs de qualité. Il participe à l'élaboration et au financement des **contrats éducatifs locaux** (CEL) signés avec les collectivités locales.

A la fin de 2002, 9.200 communes avaient signé un contrat, soit 73 % des villes de plus de 100.000 habitants, 60 % des villes de 10.000 à 100.000 habitants, 33 % des villes de 2.000 à 10.000 habitants. Ces contrats existent également dans plus de 6 800 communes de moins de 2 000 habitants (dont les trois quarts dans le cadre d'un contrat intercommunal). Au total, près de 48 % de la population française vit dans une commune ayant signé un CEL et plus de 2,2 millions d'enfants et de jeunes ont bénéficié de ces contrats.

Le coût total des contrats a atteint 320 millions d'euros, la participation du ministère s'élevant à près de 19 millions d'euros, soit environ 6 % du total (les contributions de l'ensemble des ministères représentaient 53,1 millions d'euros, soit près de 17 % du total).

Si les crédits inscrits pour 2004 (22,4 millions d'euros) reculent par rapport à 2003 (- 5,7 millions d'euros), ils restent néanmoins suffisants pour soutenir un dispositif particulièrement apprécié par les collectivités locales partenaires.

Le ministère contrôle les **centres de vacances et de loisirs**, tant du point de vue de la sécurité physique des enfants que du point de vue de leur sécurité morale. Il veille à la qualité pédagogique des séjours.

Il mène ainsi des **actions de prévention de l'illettrisme** en dehors du temps scolaire en partenariat avec les associations, les collectivités locales et les directions régionales aux affaires culturelles. Ces actions, qui ont essentiellement pour cadre les centres de vacances et les centres de loisirs, consistent en la mise à disposition d'outils pédagogiques ou d'intervenants qualifiés, l'organisation de formation à destination des animateurs de centres de vacances et de centres de loisirs pour les préparer à l'usage de ces outils et la structuration de réseaux d'échange et de mutualisation des ressources. En 2002, 20 départements ont été choisis comme terrains d'expérimentation et 20.000 enfants ont bénéficié du dispositif. Celui-ci a été généralisé en 2003 et 1,3 million d'euros ont été délégués à ce titre. Le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure nouvelle de 0,5 million d'euros à ce titre.

En outre, le ministère aide à la **mise aux normes et à la rénovation des centres**. A cet effet, il vise à soutenir la rénovation d'au moins 5 % par an des 18.000 centres de vacances et centres de loisirs agréés. En 2004, les autorisations de programme seront en fort recul (2 millions d'euros au lieu de 5,1), de même que les crédits de paiement qui passeront de 2,6 à 1,6 million d'euros.

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et de la **formation des animateurs**, il attribue des bourses individuelles d'un montant maximal de 305 euros à des jeunes aux ressources modestes préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) de centre de vacances et de loisirs. Ces diplômes ont pris une place très importante, puisque chaque année, plus de 55.000 BAFA et 2.500 BAFD sont délivrés. Une réflexion vient être engagée sur la rénovation de ces brevets, afin de les adapter à l'évolution des centres de vacances et de loisirs et à celle des publics accueillis.

#### *d) L'action internationale*

Le ministère encourage les échanges interculturels en :

- s'appuyant sur l'**Office franco-allemand de la Jeunesse (OFAJ)**, pour consolider la coopération franco-allemande en privilégiant les stages professionnels, l'attribution de bourses pour les jeunes stagiaires, et les échanges inter-associatifs. A ce jour 7.000 échanges impliquant 200.000 jeunes sont mis en place chaque année ; la contribution du ministère à l'office s'est élevée à 10,5 millions d'euros en 2003, le budget total de celui-ci atteignant 24,3 millions d'euros ;

- s'appuyant sur l'**Office franco-québécois de la jeunesse (OFQJ)**, qui renforce la coopération en matière de jeunesse dans le cadre de projets de type professionnel ou culturel (adaptation aux nouvelles technologies, assistance des étudiants pour l'accès à des stages en entreprises, stages d'insertion professionnelle, aide à la mobilité des jeunes travailleurs) ; la caractéristique commune de ces actions est de lier le séjour dans l'autre communauté à une formation qualifiante, à l'acquisition d'une compétence professionnelle, à l'accès à un emploi ou à la création d'entreprise ; la contribution du ministère au budget de l'office s'est élevée à 1,9 million d'euros (soit plus de 80 % de ses ressources) ;

- en participant aux travaux de la **Confédération des ministères de la jeunesse et des sports (CONFESJES)**, notamment pour le soutien au développement de politiques en faveur de la jeunesse dans les pays du Sud. ; la contribution totale de la France s'élève à 1,4 million d'euros en 2003 (dont 0,4 pour le ministère de la Jeunesse).

En outre, le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure nouvelle de 156.000 euros pour financer des **actions de coopération entre la France et le Royaume-Uni** dans le contexte de la célébration de l'Entente cordiale. Deux premiers projets pilotes ont été arrêtés, le premier associant les villes de Londres et de Paris, le second la région de Lincoln et l'académie de Poitiers.

## II.- L'EXECUTION DES BUDGETS POUR 2002 ET 2003

### A- L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2002

#### 1- L'évolution des crédits disponibles

Comme chaque année, la dotation initiale du budget de l'enseignement scolaire subit d'importantes modifications réglementaires en cours de gestion. L'ensemble de ces modifications, récapitulées dans le tableau ci-contre, conduit à faire passer les crédits disponibles de 52.682,6 à 43.019,2 millions d'euros.

##### *– les reports de crédits*

Les reports de la gestion 2001 sur l'exercice 2002 ont atteint 195,7 millions d'euros, soit un montant inférieur à celui constaté en 2001 (222,5 millions d'euros). Il convient de rappeler que l'importance de ce dernier montant s'expliquait par l'ampleur des crédits ouverts par la première loi de finances rectificative pour 2000, qui n'avait pu être tous consommés sur l'exercice.

##### *– les fonds de concours*

Les fonds de concours rattachés en 2002 ont été inférieurs aux prévisions : 20,7 millions d'euros au lieu de 22,4.

L'essentiel des rattachements de fonds de concours concernent les crédits de personnel, les sommes rattachées proviennent des organismes mutualistes de l'Éducation nationale (notamment la Mutuelle générale de l'Éducation nationale – MGEN), de certaines collectivités locales (notamment la ville de Paris pour les enseignants suppléant les directeurs d'écoles maternelles et élémentaires déchargés de classe) et d'établissements publics au titre du remboursement des rémunérations afférentes aux personnels mis à leur disposition. Ces sommes se sont élevées à 19,7 millions d'euros, dont 9,9 pour la ville de Paris et 7 pour la MGEN.

MODIFICATIONS APORTEES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Avances	Loi de finances rectificatives	Crédits disponibles
Titre III :								
Moyens des services	45 336,7	98,8	20,7	- 9 920,2	- 67	130	80,3	35 567,3
– personnel	43 820,3	1,2	19,7	- 10 912,3(1)	0	130	85	33 130,9
– fonctionnement	1 516,4	97,6	1	992,1	- 67	0	- 4,7	2 436,4
Titre IV :								
Interventions publiques	7 245,6	42	0	44,6	- 14,5	0	- 0,8	7 317,1
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>52 582,4</b>	<b>140,8</b>	<b>20,7</b>	<b>- 9 875,6</b>	<b>- 81,5</b>	<b>130</b>	<b>79,5</b>	<b>42 884,3</b>
Titre V :								
Investissements exécutés par l'État	82,1	36,9	0	0	- 18,5	0	- 7,8	92,8
Titre VI :								
Subventions d'investissement accordées	24,1	18,1	0	0	0	0	0	42,2
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>106,2</b>	<b>54,9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 18,5</b>	<b>0</b>	<b>- 7,8</b>	<b>134,9</b>
<b>Total général</b>	<b>52 682,6</b>	<b>195,7</b>	<b>20,7</b>	<b>- 9 875,6</b>	<b>- 100</b>	<b>130</b>	<b>71,7</b>	<b>43 019,2</b>

– les transferts et répartitions

Les transferts et répartitions intervenus en cours d'exercice constituent la principale cause d'évolution des crédits inscrits au budget de l'enseignement scolaire. En effet, ils se traduisent par une diminution nette de 9.875,6 millions d'euros des crédits.

**La totalité des crédits relatifs aux charges de retraite sont en effet transférés au budget des Charges communes (10,9 milliards d'euros en 2002).**

En revanche, le budget de l'enseignement scolaire reçoit des transferts en provenance d'autres budgets, essentiellement celui de l'Emploi. Il s'agit, pour l'essentiel, des crédits complétant la rémunération des aides-éducateurs (868,6 millions d'euros). S'y ajoutent ceux en provenance du budget des charges communes au titre des mesures générales intéressant les agents du secteur public (11,9 millions d'euros), du FSE (11,5 millions d'euros) ou le Fonds de la réforme de l'État (0,4 million d'euros).

– les annulations de crédits

Deux textes d'annulation sont intervenus en cours de gestion.

Le décret du 8 novembre 2002 a annulé 100 millions d'euros, dont 56 sur le chapitre 36-71 « *Établissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* », annulation rendue possible par l'existence d'importants reliquats sur les crédits antérieurement délégués aux établissements publics locaux d'enseignement. L'ensemble des annulations, qui

constituent un gage partiel des crédits ouverts par le décret d'avance du 8 novembre (cf. ci-après)<sup>(10)</sup>, entrent dans le cadre des mises en réserve prévues au contrat de gestion du 19 septembre 2002.

La **seconde loi de finances rectificative pour 2002** a procédé à l'annulation de 33,2 millions d'euros de crédits. Les principaux postes touchés sont les crédits consacrés aux établissements publics nationaux (7,1 millions d'euros au chapitre 36-10) et les crédits destinés à la formation des personnels (15,7 millions d'euros).

– *les ouvertures de crédits*

Le budget de l'enseignement scolaire a bénéficié à trois reprises d'ouvertures de crédits, partiellement gagées par les annulations énumérées ci-dessus.

La **première loi de finances rectificative du 6 août 2002** a ouvert 20 millions d'euros de crédits supplémentaires, destinés à apurer les dettes en matière de frais de changement de résidence (12,5 millions d'euros) et d'indemnités de jury et d'examen (7,5 millions d'euros).

Le **décret d'avances du 8 novembre 2002** a ouvert 130 millions d'euros de crédits supplémentaires, destinés à la rémunération des personnels enseignants non titulaires. Les raisons invoquées par le ministère – augmentation du recours au non titulaires en raison de l'accroissement des rompus de temps plein liés aux départs en cessation progressive d'activité ou des congés de fin d'activité (CFA) - ne suffit pas à expliquer l'insuffisance des crédits initiaux, comme le souligne la Cour des comptes qui pointe également l'absence d'actions visant à contenir le recours à ces personnels.

La **seconde loi de finances rectificative du 31 décembre 2002** a ouvert 85 millions d'euros de crédits supplémentaires, destinés à abonder le chapitre 33-90 « *Cotisations sociales. Part de l'État* » (30 millions d'euros) – en conséquence des ouvertures de crédits de rémunérations des enseignants non titulaires – et le chapitre 33-91 « *Prestations sociales versées par l'État* » (55 millions d'euros) – essentiellement pour tenir compte de la prolongation en 2002 du CFA, prolongation qui n'avait pas été anticipée par la loi de finances initiale pour 2002.

## **2.– La consommation des crédits disponibles**

Globalement, les dépenses nettes enregistrées sur le budget de l'Enseignement scolaire ont atteint 42.822,9 millions d'euros en 2002, au lieu de 41.702,4 l'année précédente, soit une progression de 2,7 %.

---

<sup>(10)</sup> Le solde du gage des crédits ouverts par le décret d'avances ont été annulés dans le budget de l'Enseignement supérieur (30 millions d'euros).



CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	2001				2002			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)
Titre III : Moyens des services	43 471,3	34 491,4	34 494,1	100,01	45 336,7	35 567,3	35 470,6	99,7
<i>Personnel</i>	41 966,9	32 016,9	32 124,9	100,3	43 820,3	33 130,9	33 105,3	99,9
<i>Fonctionnement</i>	1 504,4	2 474,5	2 369,1	95,7	1 516,4	2 436,4	2 365,3	97,1
Titre IV : Interventions publiques	7 043,1	7 151,5	7 108,6	99,4	7 245,6	7 317,1	7 280	99,5
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>50 514,3</b>	<b>41 642,9</b>	<b>41 602,7</b>	<b>99,9</b>	<b>52 582,4</b>	<b>42 884,3</b>	<b>42 750,6</b>	<b>99,7</b>
Titre V : Investissements de l'État	87,7	123,3	86,5	70,1	82,1	92,8	60,7	65,4
Titre VI : Subventions d'équipement	17,9	31,2	13,2	42,1	24,1	42,2	11,6	27,5
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>105,5</b>	<b>154,6</b>	<b>99,7</b>	<b>64,5</b>	<b>106,2</b>	<b>134,9</b>	<b>72,3</b>	<b>53,6</b>
<b>Total</b>	<b>50 619,8</b>	<b>41 797,4</b>	<b>41 702,4</b>	<b>99,8</b>	<b>52 682,6</b>	<b>43 019,2</b>	<b>42 822,9</b>	<b>99,5</b>

Source : ministère de l'Éducation nationale

S'agissant d'un budget essentiellement constitué de charges de personnel, il n'est pas étonnant que le taux de consommation des crédits disponibles soit particulièrement élevé, soit 99,5 %, niveau légèrement inférieur à celui constaté en 2001 (99,8 %).

Les dépenses de personnel se sont élevées à 33.105,3 millions d'euros, en progression de plus de 3 % par rapport à 2001. Contrairement à 2001, les crédits disponibles se sont révélés suffisants, grâce notamment aux ouvertures de crédits supplémentaires intervenues en cours d'exercice.

Les autres dépenses de fonctionnement sont restées stables (- 0,2 %), pour s'établir à 2 365,3 millions d'euros. En effet, un dispositif de régulation budgétaire, mis en place en février 2002, a prévu que les engagements concernant les chapitres de fonctionnement soient limités à 60 % des crédits disponibles jusqu'au 31 juillet (sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement pour lesquelles le taux d'engagement pouvait atteindre 80 % à la même date). La mise en place des crédits non gelés par le contrat de gestion s'est donc effectuée très tardivement.

Même si le dispositif de régulation budgétaire s'est également appliqué aux dépenses d'intervention (le taux d'engagement ne pouvait dépasser 50 % des crédits disponibles au 31 juillet), les dépenses ont néanmoins connu une progression de 2,4 %, tirées par les dépenses de rémunérations des personnels de l'enseignement privé. Celles-ci ont augmenté de 3,4 %, en raison de l'extension à ces enseignants de l'ensemble des réévaluations de rémunérations et d'indemnités ainsi que des créations d'emplois, en vertu du principe de parité mis en œuvre entre public et privé.

Pour les crédits des titres V et VI, l'importance du solde disponible (62,6 millions d'euros) s'explique par les mesures de régulation budgétaire, qui ont limité l'engagement des autorisations de programme à seulement 40 % des dotations de la loi de finances initiale avant le 31 juillet. Ce retard dans l'engagement explique des taux de consommation particulièrement faibles en 2002. Pour le titre V, ce taux est passé de 70,1 % en 2001 à 65,4 % en 2002. Pour le titre VI, il est passé de 42,1 à 27,5 %.

## B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2003

Les modifications réglementaires intervenues au cours du premier semestre ont ramené les crédits inscrits en loi de finance initiale de 54 007,4 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 43 052,8 millions d'euros de crédits disponibles, comme l'indiquent le tableau ci-contre.

Les mouvements de reports, de rattachement de fonds de concours, de transferts ou de virements ne présentent pas de spécificité particulière par rapport à ceux constatés en 2002.

Deux dispositifs de régulation de la dépense ont marqué l'exécution du budget 2003 de l'enseignement scolaire au cours des six premiers mois : la **constitution d'une réserve de précaution et d'innovation** au mois de février 2003, suivie au mois d'avril 2003 par la mise en réserve de l'essentiel des reports de crédits de l'exercice 2002 sur 2003.

Par lettre en date du 3 février 2003, le ministre délégué au budget a annoncé la constitution d'une réserve destinée à faire face aux aléas, à respecter les engagements du Gouvernement vis-à-vis du Parlement et des Français et à procéder à des interventions nouvelles indispensables.

### MODIFICATIONS APORTEES AUX CRÉDITS DISPONIBLES EN 2003 <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Reports gelés	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Mise en réserve	Dégek	Total
Titre III : Moyens des services	46 405,9	63,3	63	0,3	- 11 158,9	- 116,7	19	62,8	35 174,6
– personnel	44 810,5	0	0	0	- 11 566,3	- 1	0	0	33 243,1
– fonctionnement	1 595,4	63,3	63	0,3	407,4	- 115,7	19	62,8	1 931,4
Titre IV : Interventions publiques	7 517,3	36,5	36,5	0	26,2	- 51,8	28,2	10	7 718
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>53 923,2</b>	<b>99,7</b>	<b>99,5</b>	<b>0,3</b>	<b>- 11 132,7</b>	<b>- 168,5</b>	<b>47,2</b>	<b>72,8</b>	<b>42 911,8</b>
Titre V : Investissements exécutés par l'État	44,1	32,1	21,8	0	2	- 3	0	7,2	75,3
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	40,1	31,3	31,3	0	0	- 5,7	0	0	65,7
<b>Total dépenses en capital (CP)</b>	<b>84,2</b>	<b>63,4</b>	<b>53,1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>- 8,7</b>	<b>0</b>	<b>7,2</b>	
<b>Total général</b>	<b>54 007,4</b>	<b>163,2</b>	<b>152,7</b>	<b>0,3</b>	<b>- 11 130,7</b>	<b>- 177,2</b>	<b>47,2</b>	<b>80</b>	<b>43 052,8</b>

(1) Situation au 31 juillet 2003.

(2) Ce solde de transferts résulte pour l'essentiel de la sortie des crédits de pensions (11,6 milliards d'euros) et de l'apport des crédits relatifs aux aides-éducateurs (402,6 millions d'euros).

Source : ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la recherche

A la suite de cette lettre, 177,2 millions d'euros ont été annulés sur les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Les principales annulations ont porté sur les moyens des services (35,8 millions d'euros), les dépenses pédagogiques du second degré (39 millions d'euros), les dépenses pédagogiques du premier degré (16 millions d'euros), les bourses et secours d'études (30 millions d'euros) et les crédits d'intervention de la politique de la jeunesse (21,8 millions d'euros).

En outre, 47,2 millions d'euros de crédits ont été gelés conformément aux instructions du Premier ministre. Les principaux chapitres concernés sont les dépenses pédagogiques du second degré (10 millions d'euros), les dépenses pédagogiques du premier degré (4 millions d'euros), les bourses et secours d'études (10 millions d'euros) et le fonctionnement et les dépenses pédagogiques des établissements privés (10,1 millions d'euros).

Par lettre en date du 22 avril 2003, le ministre délégué au budget annonçait le **blocage d'une partie importante des reports de l'exercice 2002 sur 2003**. Ainsi, sur 163,2 millions d'euros de reports publiés au *Journal officiel*, 152,7 millions d'euros ont été mis en réserve. Seuls 0,2 million d'euros de crédits du titre III n'ont pas été gelés dans la mesure où ces reports étaient constitués par des fonds de concours rattachés tardivement. En outre, au titre V, 10,3 millions d'euros de reports de crédits de paiement n'ont pas été gelés, en raison de la prise en compte de ces reports lors de la détermination de la dotation de ce chapitre au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale.

Enfin, il convient de souligner que, au cours du mois de juillet 2003, 80 millions d'euros ont été débloqués. Le dégel a concerné les chapitres de dépenses pédagogiques du second degré (11,3 millions d'euros) – afin de financer les 4 000 nouveaux assistants d'éducation recrutés à compter de la rentrée 2003 –, les moyens des services (23 millions d'euros) – afin de faire face aux dépenses incontournables –, la formation (5,9 millions d'euros) ainsi que les dépenses de rémunération des personnels rémunérés dans le cadre de la mission générale d'insertion (8,7 millions d'euros).

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2003, la Commission a examiné les crédits de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire et l'article 78, rattaché à ces crédits.

Après l'intervention de **vo**tre **Rapporteur spécial**, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a tenu à remercier M. Jean-Yves Chamard pour la clarté de ses explications, et a estimé que les données concernant la multiplication des options et les coûts en résultant mériteraient d'être largement diffusées. Il s'est interrogé sur la nature des freins au développement de la bivalence. Contre l'opinion trop souvent répandue au sein de la population, souvent avec la complicité des médias, selon laquelle il est nécessaire de dépenser toujours plus, il faut défendre l'impératif d'une gestion saine et économe des deniers publics. Concernant la relation entre les effectifs des classes et le niveau des résultats, il semble que cela ne donne des résultats probants que pour les élèves en grande difficulté, ceux qui se situent dans la moyenne ne voient pas leurs résultats significativement améliorés par la réduction du nombre d'élèves par classe. Par ailleurs, on constate dans de nombreuses régions une surcapacité des établissements scolaires.

**M. Philippe Rouault** a souligné l'importance d'adapter, dans l'enseignement privé, le nombre d'enseignants à la demande des parents, afin de préserver une réelle liberté de choix.

**M. Yves Deniaud** a réaffirmé la nécessité de multiplier les comparaisons internationales, afin que les Français se rendent compte que la France est le pays au monde où on dépense le plus pour l'enseignement secondaire, sans que le niveau soit plus élevé qu'ailleurs.

Concernant le nécessaire encouragement à la bivalence des enseignants, **vo**tre **Rapporteur spécial**, a expliqué qu'il existait effectivement des freins syndicaux mais aussi des obstacles liés à la volonté de chaque matière de défendre son pré carré. Il importe de surmonter ces obstacles, car cette question n'est pas un clivage qui oppose la gauche à la droite, comme l'illustrent les positions prises par son prédécesseur, M Jacques Guyard. La polyvalence est indispensable pour rendre la gestion des personnels plus souple et éviter une situation dans laquelle il n'est pas rare que des enseignants ne puissent remplir toutes leurs obligations de service.

En ce qui concerne l'état de l'opinion ou du personnel de l'Éducation nationale, il a fait observer le paradoxe qui voit l'enseignement secondaire, pourtant privilégié dans notre pays, être fréquemment en ébullition.

Après avoir interrogé votre Rapporteur spécial, et en conformité avec son souhait, **le Président Pierre Méhaignerie** a ensuite estimé qu'il serait utile que la Cour des comptes puisse se pencher sur la question des détachements au sein de l'Éducation nationale.

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire, et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

## **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, SUR LA STRATÉGIE MINISTERIELLE DE RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE**

Au cours de sa réunion du 28 octobre 2003, la Commission des finances 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** sur la stratégie ministérielle de réforme de leurs ministères.

**M. Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche**, a constaté que, si les Français connaissent le système éducatif dans sa dimension nationale et locale, en revanche, ils connaissent mal les niveaux intermédiaires d'encadrement et les services déconcentrés, qui en constituent pourtant des rouages essentiels. La problématique du rendement de notre système éducatif est tout à fait légitime pour peu qu'elle évite deux écueils : d'une part, l'approcher uniquement sous l'angle du marché : ni les parents, ni les élèves ne sont des « clients » et le rendement doit donc s'apprécier hors de la logique du marché ; d'autre part, le refus de rendre des comptes sous prétexte que l'éducation serait un droit. Il faut donc insister sur la nécessité de rendre compte des moyens budgétaires très importants que la Nation consacre à l'éducation de ses enfants et réfléchir à l'usage des deniers publics.

Sur les dix dernières années, des progrès ont été faits : il y a vingt ans, 5.000 personnes en administration centrale géraient 1 million d'emplois dans les services extérieurs. Aujourd'hui, 3.500 personnes en gèrent 1,3 million.

La perspective principale qui motive ce ministère est de poursuivre la décentralisation et la déconcentration. Malgré les décisions prises au printemps dernier, le projet de loi de décentralisation maintient le transfert des personnels TOSS, soit 95.000 personnes. En outre, concernant les établissements secondaires et universitaires, l'objectif reste un développement de leur autonomie. Ainsi, le recrutement des assistants d'éducation est-il prévu au niveau local.

S'agissant de réformes de gestion, trois chantiers particuliers peuvent être cités à titre d'exemple :

- il faut d'abord améliorer le rendement du système de remplacement qui est aujourd'hui très insuffisant. Les titulaires sur zone (TZR) ne sont utilisés qu'à 46 %, ceci s'expliquant en grande partie par le trop grand nombre de zones au sein de chaque académie. Des réformes sont en cours et dans l'académie de Nice, par exemple, le nombre de zones de remplacement va être divisé par 3, de 12 à 4 ;

- par ailleurs, au moment de la rentrée, il y a des besoins d'enseignants non couverts à certains endroits. Le recrutement d'un contractuel à l'année pour répondre à un tel besoin et le maintien simultanée d'une réserve de TZR implique le paiement d'un contractuel et d'un titulaire, soit deux emplois à taux plein pendant toute l'année. Cette année, il a été décidé de recourir en priorité aux TZR afin de limiter le recours aux contractuels, ce qui devrait permettre, à terme, d'économiser l'équivalent de 4.000 postes.

Enfin, la rentrée 2003 a été particulièrement calme et techniquement « parfaite ». Cela a été possible grâce à une innovation inédite dans le ministère : un travail important, entamé dès décembre 2002, a été effectué sur le stock d'enseignants et non sur le seul flux de postes.

S'agissant de réformes plus profondes du système éducatif français, il serait délicat au moment où il a été décidé d'ouvrir un grand débat national, de préempter ce débat en annonçant dès aujourd'hui de

vastes réformes.

Concernant les réformes structurelles du ministère, trois grands chantiers sont actuellement ouverts.

La mise en place de la loi organique à titre expérimental dans deux académies, Rennes et Bordeaux, est en cours. Elle doit permettre une plus grande souplesse de gestion et la possibilité de travailler par redéploiements.

Au niveau central, dès 2004, la fonction internationale sera profondément repensée et redynamisée. Aujourd'hui le paysage institutionnel est extrêmement confus et éclaté. Il existe une direction des relations internationales et de la coopération, où travaille une centaine de personnes, un établissement public national, le CIEP, d'une taille similaire, des agences comme ÉduFrance, des bureaux internationaux dans certaines directions du ministère et des correspondants académiques, les DARIC. Un Conseil national d'accueil des étudiants vient d'être créé. Une rationalisation de tout cet ensemble est donc indispensable.

S'agissant des services déconcentrés, il faut assurer la mise en cohérence des structures territoriales sur la base de trois piliers : un pilotage académique intégré, un échelon départemental de proximité sur l'ensemble des niveaux d'enseignement, une mutualisation des actes de gestion, chaque fois que cela s'avère possible. Ainsi, une réforme de l'organisation des examens et des concours est également prévue. L'ensemble de ces réorganisations et améliorations doit permettre de réaliser une économie de 1.100 emplois administratifs, comme le prévoit le projet de loi de finances pour 2004.

D'autres champs d'économie sont possibles dans l'éducation. Certains passent par la redéfinition des services par développement de la bivalence, l'annualisation des services et la rationalisation des offres de formation, notamment pour les petits diplômés. Ces chantiers doivent être débattus, en particulier avec les syndicats.

**M. Xavier Darcos, Ministre délégué à l'enseignement scolaire**, a rappelé que toute stratégie de réforme du ministère passe par une administration déconcentrée, avec les relations entre le rectorat, les inspecteurs d'académie et les autres cadres pédagogiques. Les réformes qu'il est possible de réaliser rapidement passent par un regroupement des personnels du ministère affectés à l'international, et au-delà, de façon interministérielle, avec la coopération culturelle ou l'enseignement du français à l'étranger. La lourdeur de la gestion du personnel peut être combattue par une meilleure organisation des options et la bivalence, ce qui implique des réformes complexes, et le ministère s'interroge sur le fait de savoir s'il ne vaut pas mieux attendre que le grand débat sur l'éducation n'amène naturellement à poser ces questions de façon concrète.

Les stratégies de réformes, comme la globalisation des services des enseignants ne peuvent être distinguées des stratégies pédagogiques, comme par exemple le temps passé devant les élèves ou la nature des enseignements. Un débat national permettra d'aborder ces problèmes essentiels, qui posent des questions pédagogiques.

**Votre Rapporteur spécial** a rappelé que le ministère de l'éducation nationale n'avait pas été réformé depuis ... Jules Ferry. De nombreux intervenants ne sont pas conscients des coûts. Or l'enseignement secondaire français coûte 30 % plus cher qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il s'agit d'une véritable gabegie dont on connaît les causes, à savoir l'absence de contrôle et la multiplication des options et des réformes. Dans ces conditions, il convient de ne pas voter de crédits supplémentaires, si le Gouvernement s'avisait d'en proposer. Le contrôle de gestion est inexistant, l'enseignement scolaire coûtant 55,5 milliards d'euros, soit un montant supérieur au produit de l'impôt sur le revenu. La déconcentration annoncée est jugée inopérante par la Cour des comptes. Il est nécessaire que soient fournis au Parlement des documents datés et chiffrés relatifs à :

- la réorganisation des inspecteurs d'académie et des recteurs adjoints, avec comptes-rendus périodiques de l'état d'avancement ;
- la réforme de l'administration centrale, avec la liste des procédures déconcentrées ;
- la gestion des remplaçants avec le calendrier prévisionnel de réalisation de l'objectif chiffré de 4.000 emplois de moins, la réponse au questionnaire budgétaire étant défailante sur ce point ;
- la rationalisation et la possible unification des concours, qui coûtent collectivement plus d'un milliard d'euros, avec indication du coût individuel de chaque concours et du coût de chaque recrutement ;
- la gestion des emplois dans chaque académie, avec un audit sur la réalité des effectifs ;
- le ratio entre le nombre d'enseignants du primaire et le nombre de classes, et son évolution.



La bivalence présente des avantages certains, car elle permet une transition douce entre le primaire et le secondaire et une réduction du nombre des enseignants ne disposant pas d'un emploi du temps à taux plein. L'annualisation du temps de travail permettra de trouver une solution au problème des remplacements. Il faudra s'interroger sur les incidences pour les élèves d'emplois du temps supérieurs à 30 heures hebdomadaires. D'autres réformes sont possibles, s'agissant des classes à faibles effectifs, de l'autonomie des établissements ou encore de la déconcentration des recrutements et des affectations. Sur tous ces sujets, un audit devrait être réalisé dans l'année.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que les quatre membres de la mission d'application de la loi organique se rendraient prochainement dans l'académie de Rennes.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a approuvé les déclarations de M. Jean-Yves Chamard et a regretté que le débat national comporte plus d'éléments sur l'administration que sur les enseignants. Le contrat triennal de progrès prévoit une réduction de 100 emplois par an, ce qui correspond à un remplacement pour deux départs à la retraite. Il a interrogé les ministres sur la signification des objectifs affichés dans les lycées et collèges, notamment sur les moyens globalisés, l'implication des professeurs et l'ouverture sur l'extérieur, les projets de contractualisation des relations avec les académies, la globalisation des moyens et sur la question de la bivalence des enseignants.

**M. Philippe Auberger** a indiqué que le grand débat national doit permettre un état des lieux précis, mais ne doit pas préjuger des solutions qui seront finalement retenues dans la loi de programme. Il faut résoudre la question des classes de faibles effectifs, par exemple en STI, littérature ou langue allemande. Quel montant d'économies pourrait-on faire si l'on y remédiait ?

S'agissant des nombreux enseignants qui n'enseignent pas, on peut faire le constat de l'étoffement des organigrammes, notamment au niveau des inspections d'académie. La création de « recteurs adjoints » ne risque-t-elle pas d'aboutir à étoffer encore davantage les états-majors ? La même question se pose s'agissant des inspecteurs du primaire, qui s'occupent de moins en moins de pédagogie. Ne faut-il pas réduire le volume du Bulletin officiel de l'Éducation nationale, dont l'épaisseur aboutit probablement à la mobilisation de nombreux emplois et à une moindre lisibilité ?

Le **Président Pierre Méhaignerie** a fait montre de son triple souci de maintenir la qualité de l'enseignement, responsabiliser les acteurs et maîtriser la dépense publique. Le problème de la sous-utilisation du parc d'équipements scolaires pose la question du nombre des équipements et du coût des normes, dans l'enseignement public comme dans l'enseignement privé, qui varie parfois de un à deux. Quelles facilitations sont offertes en matière de reconversion des professeurs malheureux, qui, à leur tour, rendent malheureux leurs élèves ? Au moment des pics d'absence, n'est-il pas possible de mettre en place un système de remplacement plus efficace, en sollicitant notamment les professeurs nouvellement retraités, même si ce sujet est délicat ?

**M. Daniel Garrigue** a soulevé la question des modes internes d'évaluation, qui se pose également dans un ministère comme celui de la Recherche. L'administration manque cruellement d'analyses et d'évaluations externes. Il faut mener de véritables audits, en recourant à des intervenants extérieurs, voire étrangers. Un tiers des élèves issus de la filière scientifique quitte cette filière à la fin du secondaire : la filière répond-elle véritablement à une mission de formation scientifique ?

**M. Michel Bouvard** a souhaité que le découpage du budget en missions et en programmes permette d'identifier explicitement la formation continue et les filières professionnalisantes. Une collaboration plus étroite avec le ministère du Travail est possible et doit permettre de dégager des actions communes. Il faut, en outre, unifier les normes entre le ministère de l'Éducation nationale et celui des Sports.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est dit attentif à l'ambition rénovatrice au bénéfice d'une mission aussi vitale que l'Éducation nationale, à condition qu'aucune « pré-décision » ne soit prise avant le débat national. Qu'ils soient publics ou privés, les établissements font face aux mêmes difficultés et aux mêmes problématiques. La redynamisation de l'ensemble des ressources humaines des établissements d'enseignement pose la question de l'activité des chefs d'établissements, qui ne disposent d'aucune marge d'autonomie et sont pris dans un carcan de décisions administratives successives, empêchant

une adaptation des pratiques au type de population accueillie. Si l'alternance des recteurs suit le rythme des changements politiques, quel en est l'impact véritable sur la dynamisation du système éducatif et la gestion des ressources humaines ? Les recteurs se manifestent le plus souvent, sur le terrain, par leur morgue et leur mépris. Il faut réussir une redynamisation de ce corps essentiel à notre pays.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Marie Binetruy** s'est interrogé sur les efforts en matière d'annualisation du temps de travail, dans le cadre d'une recherche d'économies et d'une optimisation des ressources humaines. Lorsque les élèves pratiquent des stages en entreprises, il n'est pas rare de voir des enseignants dans les filières professionnalisantes être sans élèves, même si les professeurs sont censés rendre visite aux élèves en stage. Les tentatives de pondération des horaires ont toujours été abandonnées face aux réactions qu'elles ont suscitées dans ces filières. Il est temps de revenir sur cette question importante, afin d'optimiser le temps de travail des enseignants.

**M. Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche**, a apporté les éléments de réponses suivants :

- la question de la méthode est essentielle, au vu du sentiment d'exaspération né de l'échec des très nombreuses tentatives de réforme des décennies précédentes. Il faut obtenir un meilleur rendement des dépenses de personnel, qui représentent 95 % du budget de l'Éducation nationale. L'exemple – courageux, mais malheureux – de M. Claude Allègre montre qu'à chaque fois qu'on a essayé de s'attaquer à la question de la réforme du ministère, des effets pervers sont apparus, conduisant à un échec brutal et à des plans pluriannuels de rattrapage, coûtant finalement plus cher que si les réformes avaient été conduites plus posément. Le véritable levier, c'est l'autonomie des établissements, qui peut leur permettre de disposer d'un budget global, d'une fongibilité des lignes de crédits et aussi d'une marge d'autonomie sur les programmes de 10 à 15 %. Il n'est pas possible d'imaginer passer une telle réforme en force ;
- la suppression de 300 postes, sur trois ans, correspond à la presque totalité des départs en retraite au sein de l'administration centrale ;
- l'enseignement professionnel initial est inséparable de l'enseignement technique, ce qui implique de bâtir un seul programme, au sens de la loi organique relative aux lois de finances ;
- les calendriers de la réforme peuvent évidemment être précisés. La réforme de la fonction internationale du ministère aboutira à un schéma nouveau qui sera présenté d'ici trois mois. Le schéma de la réorganisation des services académiques est aujourd'hui arrêté et le débat avec les recteurs débutera en novembre ;
- en ce qui concerne la gestion des remplacements, l'objectif est de parvenir à un taux de 51 % en juin 2004 et de 55 % en juin 2005, alors que le taux actuel de remplacement est de 46 %. La mise en place de la bivalence des professeurs au collège serait une très bonne chose. Il est clair que de nombreux professeurs d'allemand, qui sont, en général, des personnes très cultivées, pourraient assurer d'autres enseignements, par exemple, un cours d'histoire de classe de sixième. S'il ne faut pas imaginer des réformes irréalistes, les marges d'amélioration et de redynamisation du système sont cependant nombreuses.

**M. Xavier Darcos, ministre de l'enseignement scolaire**, a apporté les précisions suivantes :

- parvenir à une autonomie des établissements scolaires est, effectivement, la principale clé de la réforme : confier le recrutement des assistants d'éducation aux chefs d'établissement a constitué un réel progrès ; la globalisation des crédits accroîtra leur marge de manœuvre et rapprochera le mode de décision dans les établissements d'enseignement public de celui qui est mis en œuvre dans les établissements privés ;

– les options qui consistent par exemple en l'étude d'une langue rare, doivent être rationalisées car elles concernent peu d'élèves mais représentent un coût de recrutement très élevé ;

- en ce qui concerne le rôle des conseillers pédagogiques du premier degré, il faut reconnaître que la polyvalence du maître est beaucoup plus difficile à obtenir actuellement qu’au XIX<sup>ème</sup> siècle, car il doit aujourd’hui enseigner l’informatique, une langue étrangère, les arts, l’éducation physique... Pour l’aider, les conseillers pédagogiques sont nécessaires, mais ils pourraient exercer leur rôle au niveau d’un réseau constitué de plusieurs écoles afin que soient réalisées des économies d’échelle ;
- il est vrai que 30 heures de cours ou plus par semaine constituent le maximum pour les élèves ; la généralisation des équipements informatiques devrait favoriser un travail plus autonome nécessitant un accompagnement différent des cours classiques ; comme l’autonomie progresse avec l’âge, le temps scolaire pourrait diminuer ;
- les équipements scolaires sont peu utilisés alors que, dans le cadre d’une école ouverte vers l’extérieur, ils pourraient être mis à la disposition des communes ou des structures intercommunales, à la manière d’une maison de la culture ; un chef d’établissement pourrait signer des contrats avec les collectivités locales afin de permettre le déroulement, dans ses locaux, de formations continues après la fin des cours ou l’utilisation de son matériel informatique, en échange d’une contrepartie financière ;
- un groupe de travail sur les fins de carrière réfléchit actuellement à des solutions de reconversion de certains professeurs;
- l’évaluation du système scolaire par des observateurs extérieurs existe en Angleterre mais constituerait une véritable révolution culturelle au sein de l’Éducation nationale ; toutefois, elle paraît nécessaire, au moins à titre complémentaire ;
- deux tiers des lycéens en section scientifique quittent cette filière lorsqu’ils entrent dans l’enseignement supérieur car les sections scientifiques sont considérées comme de meilleure qualité dans le secondaire, du fait de leur sélectivité ;



*Article 78*

**Intégration dans l'enseignement public de personnels non enseignants de l'École des métiers Jean Drouant, devenue établissement public local d'enseignement**

*Texte du projet de loi :*

Les personnels non enseignants en service au 1er septembre 2001 à l'École des métiers Jean Drouant (sise 20 rue Médéric, Paris 17e arr.) intégrée dans l'enseignement public en application de l'article L. 442-4 du code de l'éducation qui justifient au 1er septembre 2002 de services effectifs dans cette école d'une durée équivalente à un an au moins à temps complet pourront, à compter de cette même date, sur leur demande et dans la limite des emplois budgétaires créés à cet effet par la présente loi, être nommés puis titularisés dans les corps correspondants de la fonction publique de l'État.

Un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de classement des personnels intéressés.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet de régler la situation des personnels administratifs, ouvriers et de service en fonction à l'École des métiers Jean Drouant, intégrée dans l'enseignement public et transformée en établissement public local d'enseignement par arrêté du préfet de la région Île-de-France, en date du 30 septembre 2002, pris en application de l'article L. 442-4 du code de l'éducation.

Il est proposé de réaliser cette opération, qui se traduit par huit créations d'emplois pour un coût de 155.800 euros, dans les mêmes conditions que celles prévues en faveur de l'École nationale des métiers du bâtiment de Felletin (Creuse) par l'article 130 de la loi de finances pour 1999.

*Observations et décision de la Commission :*

L'École des métiers Jean Drouant, située à Paris dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement, a été, jusqu'en 2001, un établissement d'enseignement soumis au régime des écoles de métiers, c'est-à-dire fonctionnant sur la base d'un partenariat entre l'État (ministère de l'Éducation nationale) et l'Association professionnelle des hôteliers, restaurateurs, limonadiers (APHRL). A partir de septembre 2002, elle est devenu un établissement public local d'enseignement et porte désormais le nom de « lycée technique hôtelier Jean Drouant ».

En effet, sur la base de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, elle a demandé son intégration dans le service public, intégration qui a été prononcée par un arrêté du préfet de la région Ile de France du 30 septembre 2002.

Elle s'est ainsi libérée de son statut particulier de 1934, source de bien des maux. En effet, l'APHRL, propriétaire des murs, assurait la gestion financière de l'école (achats, entretien, fonctionnement) et percevait, en contrepartie, la taxe d'apprentissage et des frais d'inscription des élèves. L'Éducation nationale se chargeant, quant à elle, de la nomination et de la rémunération des professeurs. Une situation qui a parfois été cause de tensions, accentuées notamment par la présence dans les locaux de l'école d'un centre de formation d'apprentis privé, géré par la même association professionnelle <sup>(11)</sup>.

Cet établissement offre l'ensemble des formations professionnelles (CAP,

---

<sup>(11)</sup> « Jean Drouant devient lycée technologique » in *Néorestaurant* (n° 391, octobre 2003)

BEP, baccalauréats technologiques, BTS) et étudie même la mise en place d'une licence professionnelle en coopération avec l'université Paris Dauphine.

L'intervention d'une disposition législative est nécessaire pour régler la situation des personnels non enseignants de l'école, afin de pouvoir qu'ils puissent être titularisés dans les corps correspondants de la fonction publique.

Cette faculté sera donc ouverte aux personnels qui justifiaient, à la date de l'intégration dans le service public, de services effectifs d'une durée équivalente à un an au moins à temps complet.

Cette faculté d'intégration est naturellement ouverte dans la limite des emplois budgétaires. C'est pourquoi, le projet de budget pour 2004 de l'Enseignement scolaire prévoit la création de 8 emplois au sein du chapitre 31-90 « *Personnels d'administration. Rémunérations* », dans l'article 50 consacré aux services académiques. Il s'agit de 3 emplois d'adjoint administratif des services déconcentrés, de 2 emplois de maître ouvrier et de 3 emplois d'ouvrier d'entretien et d'accueil. Ces créations représentent un coût budgétaire de 155 800 euros. En effet, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, seulement 8 des 14 personnels non enseignants ont choisi d'intégrer la fonction publique. Les autres resteront donc agents non titulaires de l'État.

La détermination des conditions d'intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de classement des personnels intéressés sera fixée par décret en Conseil d'État.

La procédure suivie pour l'École Jean Drouant ne présente aucune particularité par rapport aux intégrations qui ont eu lieu dans le passé, notamment par la loi de finances pour 1996 (école technique privée du bassin de Lorraine, lycée privé hôtelier et lycée professionnel privé de la chambre de commerce et d'industrie de l'Aisne) ou la loi de finances pour 1999 (école nationale des métiers du bâtiment de Felletin).

\*

\* \*

La Commission a *adopté* l'article 78 sans modification.