

N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n°3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. JEAN-YVES CHAMARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– ÉTAT DES LIEUX	9
A.– UN COÛT ÉLEVÉ	9
1.– Un accroissement nettement supérieur à celui du budget de l'État.....	9
2.– Une évolution principalement liée à l'augmentation des dépenses de personnel	11
3.– Un coût plus élevé dans le secondaire que dans la moyenne des pays développés.....	12
B.– UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	15
1.– Un taux d'encadrement pédagogique en hausse continue.....	15
2.– Un nombre important d'options et de matières rares.....	17
3.– Un surcroît de personnels sous-employés ou en surnombre	18
C.– DES LOURDEURS DE GESTION MULTIPLES	21
1.– Un système encore trop centralisé et complexe	21
2.– Des difficultés à ajuster les moyens.....	24
3.– Une gestion du personnel trop bureaucratique.....	26
4.– Les rigidités du cloisonnement disciplinaire.....	29
D.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION PERFECTIBLE.....	30
1.– Les problèmes méthodologiques	31
2.– Le caractère encore trop partiel des études	32
3.– Le manque relatif d'indicateurs de résultats	33
4.– Une prise en compte limitée dans le processus de décision	34
E.– DES RÉSULTATS D'ENSEMBLE MITIGÉS	34
1.– Des résultats scolaires relativement décevants.....	34
2.– Un mécanisme de remplacement des professeurs absents qui s'améliore, mais toujours insuffisant	36
3.– La persistance des inégalités.....	39
4.– Les « sorties » sans qualification	40
5.– Les problèmes d'illettrisme.....	41
6.– La violence scolaire.....	41
7.– Les faiblesses de la politique d'orientation	42

II.– DES MOYENS STABILISÉS EN 2007 ET ORIENTÉS VERS UNE MEILLEURE GESTION	45
A.– UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE.....	45
1.– L'évolution globale des crédits.....	45
2.– La répartition des crédits de paiement.....	45
3.– Les autorisations d'engagement.....	53
4.– Les dépenses de personnel et autorisations d'emplois : une diminution due à une meilleure gestion, qui n'affecte pas le taux d'encadrement pédagogique.....	53
B.– DES PRIORITÉS POUR 2007 AXÉES SUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION.....	60
1.– La promotion de l'égalité des chances.....	60
a) <i>Favoriser l'ambition scolaire</i>	61
b) <i>Accompagner les élèves en difficulté</i>	61
c) <i>Renforcer les services sanitaires et sociaux</i>	62
2.– Une meilleure gestion des moyens.....	62
a) <i>Une meilleure adaptation des moyens d'enseignement aux besoins</i>	63
b) <i>Une gestion plus optimale des ressources</i>	63
c) <i>Un intéressement des personnels aux gains de productivité</i>	64
d) <i>La poursuite de la décentralisation</i>	65
C.– DES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE QUI POURRAIENT ÊTRE AMPLIFIÉES.....	66
1.– Le contenu des projets annuels de performance (PAP).....	66
2.– L'évolution des objectifs et indicateurs.....	66
3.– La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés.....	68
4.– Les audits de modernisation.....	69
III.– UNE EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2005 ET 2006 GLOBALEMENT CONFORMES AUX LOIS DE FINANCES	74
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2005.....	74
B.– LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2006.....	75
EXAMEN EN COMMISSION	79
ANNEXE 1 : OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	81
ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION RELATIF À LA GRILLE HORAIRE DES ENSEIGNEMENTS AU COLLÈGE (OCTOBRE 2006)	85
ANNEXE 3 : RÉSUMÉ DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION RELATIF À LA GRILLE HORAIRE DES ENSEIGNEMENTS AU LYCÉE GÉNÉRAL ET TECHNOLOGIQUE (OCTOBRE 2006)	88
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses au questionnaire budgétaire, le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d'habitude, votre Rapporteur spécial avait donc demandé que les réponses lui parviennent le 18 septembre.

À cette date, 23 % seulement des réponses lui étaient parvenues, ce qui est insuffisant.

À la date butoir, ce pourcentage était de 64 %, ce qui est également insuffisant.

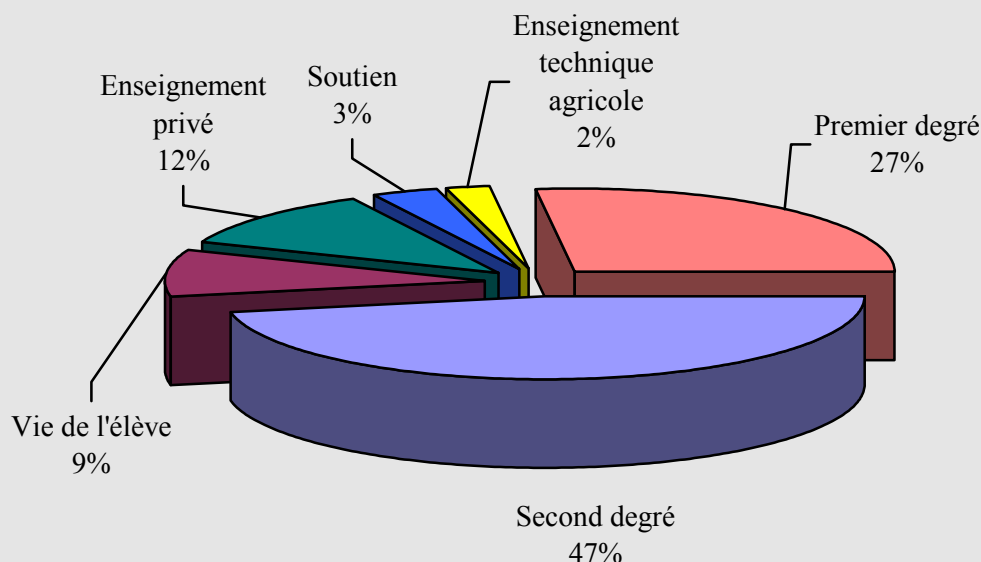
Synthèse

I.- L'évolution générale du budget

Avec 59,5 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour 2007, le budget de la mission *Enseignement scolaire*, qui représente plus de 22 % du budget général de l'État, enregistre, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006, une baisse de 180 millions d'euros, soit - 0,30 %, du fait principalement du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS). **À périmètre constant cependant, le budget de la mission progresse de près de 1,3 %.**

La mission se compose de **six programmes d'inégal volume** :

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Le programme ***Enseignement scolaire public du premier degré***, qui représente **27 % du budget**, est doté pour 2007 de près de 16,1 milliards d'euros, contre 15,7 en loi de finances initiale pour 2006. Cette progression de 398 millions d'euros ou + **2,5 %** est principalement due à l'effet des mesures salariales alors qu'est prévue une augmentation des effectifs enseignants, liée à celle des élèves dans le premier degré.

Le programme ***Enseignement scolaire public du second degré*** rassemble **47 % des crédits**, avec près de 27,9 milliards d'euros prévus pour 2007, contre 27,7 en 2006. Il présente une hausse limitée (+ 163 millions d'euros, soit + **0,59 %**), en raison de l'effet modérateur de la réduction du nombre d'enseignants, renforcé par des mesures de rationalisation de la gestion des effectifs.

Le programme *Vie de l'élève*, qui regroupe **9 % des crédits**, présente au contraire une baisse significative (- 610 millions d'euros, soit - **10,2 %**), avec 5,3 milliards d'euros prévus pour 2007, contre 5,9 milliards l'an dernier. Elle reflète le transfert des personnels TOS aux départements et aux régions.

Le programme *Enseignement privé du premier et du second degrés*, doté de 6,8 milliards d'euros pour 2007 (**11,5 % des crédits**), contre 7 milliards en 2006, connaîtrait une baisse de 203 millions, soit - **2,9 %**, liée au transfert du forfait d'externat.

Le programme *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* regroupe **3,3 % des crédits** : il est également en légère hausse (+ 79 millions d'euros, soit + **3,9 %**), avec près de 2,1 milliards d'euros, contre un peu plus de 2 milliards en 2006, du fait du poids du personnel.

Le dernier programme, *Enseignement technique agricole*, est doté, comme en 2006, de près d'1,3 milliard d'euros pour 2007 (**2,2 % du budget**) : il diminue de 8 millions d'euros, soit une baisse de **0,6 %**, compte tenu des transferts de personnels TOS.

II.– Principales conclusions de votre Rapporteur spécial

Le système d'enseignement scolaire français est, malgré ses atouts, confronté à **de multiples défis** : une gestion encore trop centralisée et rigide, un coût élevé s'agissant de l'enseignement secondaire et une difficulté à surmonter certains problèmes structurels, tels que les « sorties sans qualification », la violence scolaire ou un dispositif d'orientation défaillant.

Le Gouvernement a engagé depuis quelques années un ensemble de réformes pour y remédier. La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école en a jeté les fondements. L'entrée en vigueur complète de la LOLF le 1^{er} janvier 2006 a non seulement clarifié les conditions d'adoption du budget, mais assigné à l'Éducation nationale – comme aux autres administrations – une logique de performance qui commence à porter ses fruits. **Le projet de loi de finances pour 2007 témoigne, à cet égard, d'une volonté de maîtriser la dépense, d'optimiser la répartition des crédits en fonction des besoins et des priorités, tout en cherchant à améliorer la qualité de service.** La rationalisation de l'organisation des examens, du régime des décharges de service ou de la gestion des surnombres disciplinaires l'atteste, sans que pour autant le taux d'encadrement pédagogique ait été affecté.

Ces réformes devront cependant être poursuivies et amplifiées : notre système d'enseignement doit être capable de produire de meilleurs résultats à meilleur coût. Les comparaisons internationales montrent que c'est possible. Plusieurs propositions sont formulées à cette fin dans le rapport (allègement du nombre d'heures de cours des collégiens et lycéens pour le rapprocher de la moyenne des grands pays développés, réduction du nombre d'options, généralisation de la bivalence,...). La logique de la performance issue de la LOLF offre à cet égard un outil précieux et le triptyque meilleure gestion, meilleur service, meilleures conditions de travail pour les agents du service public, un indispensable levier de réforme.

INTRODUCTION

Le budget de la mission *Enseignement scolaire* reste de loin le premier budget de l'État. Ses 59,5 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour 2007 représentent en effet plus de 22 % des crédits du budget général et 3,3 % du produit intérieur brut, soit, comme chaque année, un montant supérieur à celui de l'impôt sur le revenu (57 milliards d'euros) ou de l'impôt sur les sociétés (46 milliards d'euros)⁽¹⁾. Plus largement, la « dépense intérieure d'éducation » du pays s'établit à près de 116,3 milliards d'euros, soit environ 7,1 % du PIB et 1.870 euros par habitant⁽²⁾.

Outre son enjeu au regard des finances publiques, ce budget est essentiel pour l'avenir de notre pays. Il détermine le niveau futur d'éducation de la population et, ce faisant, l'avenir économique, social, politique et culturel de l'État. De nombreuses études, notamment celles de l'OCDE, montrent en effet combien le niveau de formation conditionne la croissance et le potentiel de développement d'un pays. À cet égard, il convient de rappeler l'importance sociale, économique et politique de ce secteur dans la société française, qui accueille dans ses écoles, ses collèges et ses lycées 13 millions d'élèves et emploie plus d'1,3 million d'agents publics, soit plus de la moitié du total des agents de l'État. L'enseignement scolaire constitue enfin, au travers notamment de l'instruction civique et de l'apprentissage de la vie en société, le cadre essentiel de formation de la citoyenneté.

Il est à ce titre confronté à un triple défi : celui de la compétence, condition de l'insertion et de la réussite professionnelles futures des élèves et des étudiants ; celui du savoir, condition de l'épanouissement personnel et de la capacité d'adaptation dans un monde confronté à des changements rapides ; celui, enfin, de la réforme de l'État, tant il est vrai que l'Éducation nationale a été souvent présentée comme un ministère irréformable ou, en tout cas, affecté de nombreuses rigidités.

Or, si plusieurs de ces difficultés – soulignées année après année par votre Rapporteur spécial – demeurent, un vaste mouvement de modernisation s'est amorcé. L'opinion publique a pleinement pris la mesure des problèmes et l'idée s'impose que leur solution passe, non par un accroissement systématique des moyens – comme on l'a souvent fait par le passé – mais par une utilisation plus intelligente de ceux-ci.

Trois facteurs essentiels y contribuent. D'abord, la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, votée après un large débat organisé dans le pays, a permis de préciser les objectifs et priorités

(1) *Prévisions pour 2007 (pour l'impôt sur les sociétés, il s'agit de l'impôt net des restitutions et compte tenu de la contribution sociale sur les bénéfices).*

(2) *Données 2004.*

du système éducatif, ainsi que ses règles de fonctionnement. Elle comporte plusieurs avancées, telles que, notamment, la définition d'un socle commun de connaissances et de compétences, la mise en place de programmes personnalisés de réussite éducative, la reconnaissance d'une place plus importante à l'apprentissage des langues étrangères et à l'instruction civique, la réforme du brevet, la possibilité de procéder à des expérimentations, ou l'amélioration des conditions de remplacement des professeurs absents.

Deuxièmement, la mise en œuvre de la LOLF ⁽¹⁾ a, depuis l'an dernier, clarifié et rationalisé la présentation du budget et soumis celui-ci à une exigence de bonne gestion, au travers des multiples objectifs et indicateurs de performance qui le sous-tendent. Les diverses mesures de réforme prises récemment par le ministère vont globalement dans ce sens.

Troisièmement, les audits de modernisation lancés depuis 2005 ont, comme on le verra, montré de manière concrète et objective que l'on pouvait améliorer la qualité du système éducatif tout en faisant des économies budgétaires.

L'objet du présent rapport spécial est, après avoir rappelé la nature des défis auxquels reste confronté l'enseignement scolaire, de retracer comment le projet de loi de finances tente d'y répondre. Enfin, comme chaque année, une partie sera consacrée à l'examen de l'exécution des budgets, en l'occurrence ceux de 2005 et 2006.

(1) Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

I.- ÉTAT DES LIEUX

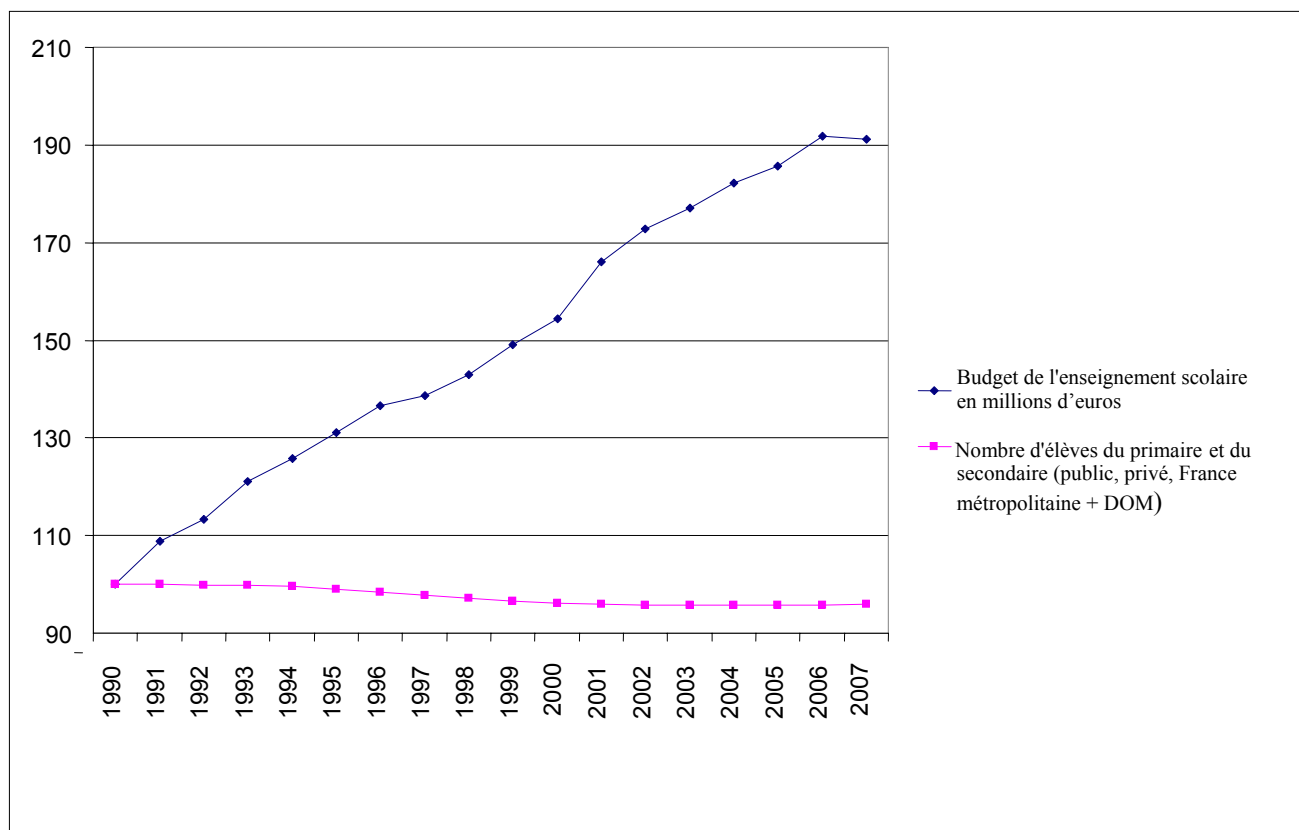
A.- UN COÛT ÉLEVÉ

1.- Un accroissement nettement supérieur à celui du budget de l'État

Les précédents rapports spéciaux rappelaient que de 1990 à 2001, le budget de l'enseignement scolaire avait augmenté en euros constants de 38 %, soit 14 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse deux fois et demie supérieure à celle du budget de l'État, dont les crédits ont progressé dans la même période de 15 %. Cet accroissement est d'autant plus significatif que, dans le même temps, les effectifs scolarisés connaissaient une baisse de 4,5 %, soit 550.000 élèves de moins, dont 420.000 dans le premier degré et 130.000 dans le secondaire.

Les données les plus récentes confirment cette tendance. **Pendant la dernière décennie, le budget de l'enseignement scolaire a progressé globalement deux fois plus vite que celui de l'État, tandis que les effectifs scolarisés continuaient dans l'ensemble de décliner.**

ÉVOLUTION COMPARÉE DEPUIS 15 ANS DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS



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

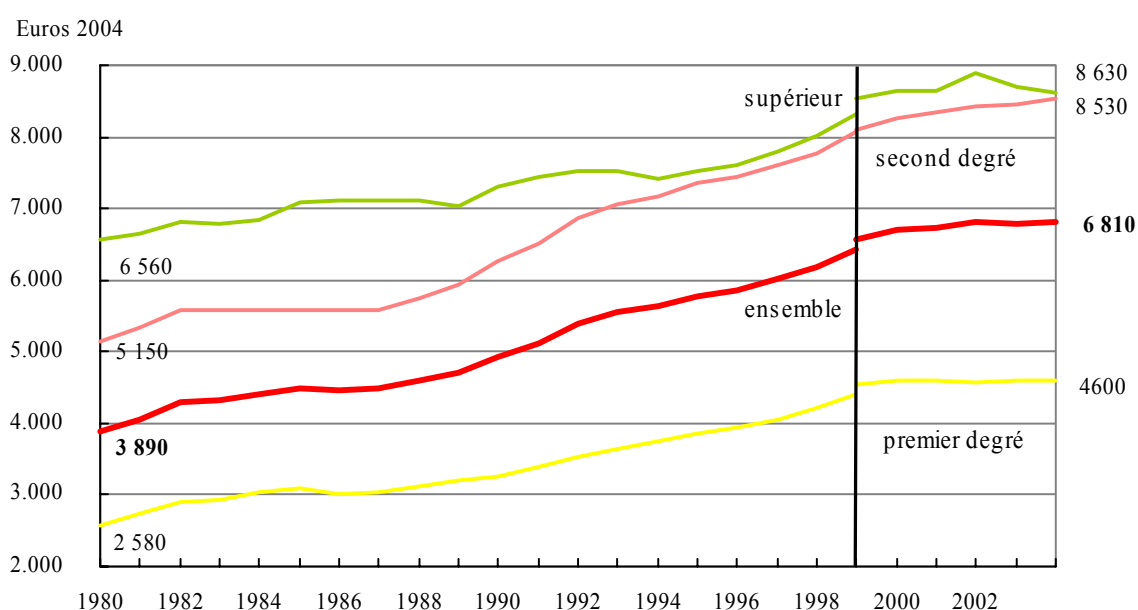
Il convient de rappeler que, par ailleurs, plusieurs compétences du ministère ont été transférées aux collectivités territoriales au cours des vingt dernières années : l'entretien, la construction et la rénovation des établissements publics d'enseignement et le fonctionnement courant de ceux du second degré

depuis 1986, ou, à partir de 2005, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS), notamment.

Cette tendance a continué de s'affirmer au cours des dernières années, les crédits de l'enseignement scolaire progressant de 2,8 % en 2004 (contre 1,5 % pour le budget de l'État), de 2,5 % en 2005 (contre 1,8 % pour le budget de l'État) et de près de 3,7 % en 2006 ⁽¹⁾ (contre 1,8 % prévu pour le budget de l'État).

Cette augmentation s'est traduite par **un accroissement régulier et substantiel de la dépense moyenne par élève depuis vingt ans**, quel que soit le degré d'enseignement ⁽²⁾.

DÉPENSE MOYENNE PAR ÉLÈVE (1980-2004)



NB : En 1999, une rupture de série est due à la rénovation du compte (intégration des DOM, revalorisation des charges sociales rattachées et des dépenses des ménages notamment). À partir de 1999, la série du second degré inclut l'apprentissage.

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

Pour le primaire, la dépense totale ⁽³⁾ est passée de 18,2 à 30,6 milliards d'euros de 1980 à 2004, soit une augmentation de 68 % en euros constants, tandis que la dépense par élève progressait de 78 %.

(1) À périmètre constant.

(2) Pour plus de détails, cf. Cour des comptes, La gestion du système éducatif, rapport public particulier, avril 2003.

(3) Dépense intérieure d'éducation (DIE).

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE INTÉRIEURE D'ÉDUCATION (DIE)
PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT (AU PRIX 2004)**

(Le total est exprimé en milliards d'euros et le coût unitaire en euros)

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	Total	Par élève	Total	Par élève	Total	Par élève
1980	18,2	2.580	28,2	5.150	9,2	6.560
2004	30,6	4.600	52,7	8.530	19,7	8.630
Évolution 2004/1980 (en %)	68	78	87	65	214	31

Source : Ministère de l'éducation nationale (DEP).

Pour le secondaire, la dépense totale est passée de 28,2 à 52,7 milliards d'euros, enregistrant une hausse de 87 %, tandis que l'augmentation de la dépense par élève atteignait 65 %.

2.- Une évolution principalement liée à l'augmentation des dépenses de personnel

Les crédits de rémunération de personnel représentent aujourd'hui près de 97 % des dotations du budget de l'enseignement scolaire, contre 55 % en moyenne pour l'ensemble des ministères. Compte tenu de la hausse naturelle des dépenses de personnel, sous l'effet en particulier du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et des diverses mesures à caractère indemnitaire ou catégoriel, cette particularité tend à s'accroître. Entre 1985 et 2000, le poids relatif des rémunérations est, selon la Cour des comptes, passé de 91 à 96 %, réduisant d'autant la part des moyens consacrés au fonctionnement ou aux investissements⁽¹⁾. La Cour rappelle à cet égard qu'une hausse de 1 % du « *point fonction publique* » se traduit par une augmentation d'un demi-milliard d'euros des dépenses de l'enseignement scolaire.

Cela tient en premier lieu à l'importance des effectifs rémunérés. Ainsi, en 2001, les emplois financés par le budget de l'enseignement scolaire représentaient 56 % de l'ensemble des emplois civils de l'État. Or, entre 1990 et 2001, alors que la population scolarisée a, comme on l'a vu, nettement diminué, 31.000 emplois supplémentaires ont été créés dans l'enseignement scolaire, soit une progression de près de 4 % en dix ans. Ces créations d'emplois ont principalement profité aux établissements du second degré (où la hausse a atteint 9 % en dix ans) et aux personnels des filières administratives et techniques (avec 5 % d'augmentation). Elles visaient à renforcer l'encadrement pédagogique et administratif des élèves, à poursuivre la lutte contre les inégalités (notamment par le biais de la politique d'éducation prioritaire) et à résorber les écarts de dotations entre les académies.

Cela découle en deuxième lieu, selon la Cour des comptes, des multiples mesures statutaires et indemnitaires (plan Jospin de 1990, protocole Durafour de 1991, plan Lang de 1994, plan Bayrou de 1996...) prises en faveur des

(1) Cf. Cour des comptes, La gestion du système éducatif, rapport public particulier, avril 2003.

personnels de l'Éducation nationale, dont le coût budgétaire peut être estimé à près de 6 milliards d'euros sur dix ans.

En outre, il convient de rappeler, à l'instar du document préparatoire au grand débat sur l'école ⁽¹⁾, que **cette tendance devrait encore s'accroître en raison du poids croissant des pensions**. Alors que celles-ci absorbaient 16 % du budget en 1993, elles en représentaient 22,5 % en 2003 ⁽²⁾. On estime que plus de 38 % de l'accroissement du budget de l'enseignement scolaire entre 1993 et 2003 est dû aux pensions. Compte tenu, d'une part, de l'évolution mécanique du GVT et de la valeur du point de la fonction publique et, d'autre part, des prévisions de départ à la retraite, les marges de manœuvre budgétaires, déjà étroites, risquent d'être encore plus amoindries. **Tous degrés confondus, les départs à la retraite devraient en effet atteindre leur point culminant en 2007** (cf. tableau ci-après).

PRÉVISIONS DES DÉPARTS EN RETRAITE (1)

	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)
Total	36.270	37.250	37.240	41.320	42.260	40.920	39.560	37.690
(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^{er} janvier 2002.

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

Il convient néanmoins d'observer que ces prévisions, qui ne tiennent pas compte de l'impact de la réforme des retraites de 2003, pourraient connaître quelques modifications, liées à un étalement plus large des départs.

3.- Un coût plus élevé dans le secondaire que dans la moyenne des pays développés

Comme l'avait rappelé le précédent rapport spécial, **la France dépense plus pour l'éducation, en part de richesse nationale, que la plupart des pays de l'OCDE**. Ainsi, en 2002 ⁽³⁾, 6,1 % du PIB français était dévolu à l'éducation (hors formation continue), soit plus de la moyenne de l'OCDE (5,8 %) et davantage que le Royaume-Uni (5,9 %), l'Allemagne (5,3 %), l'Italie (4,9 %), l'Espagne (4,9 %), les Pays-Bas (5,1 %) ou le Japon (4,7 %). Notre pays est cependant devancé par les États-Unis (7,2 %) et la Suède (6,9 %).

On observe par ailleurs deux faits. D'une part, **la proportion des financements publics dans la dépense d'éducation est plus élevée en France (92 %) que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (88 %)**. D'autre part, **celle des**

(1) Éléments pour un diagnostic de l'école, Document général préparatoire au grand débat 2003-2004, 9 octobre 2003.

(2) À périmètre constant (en incluant les dépenses de l'enseignement supérieur).

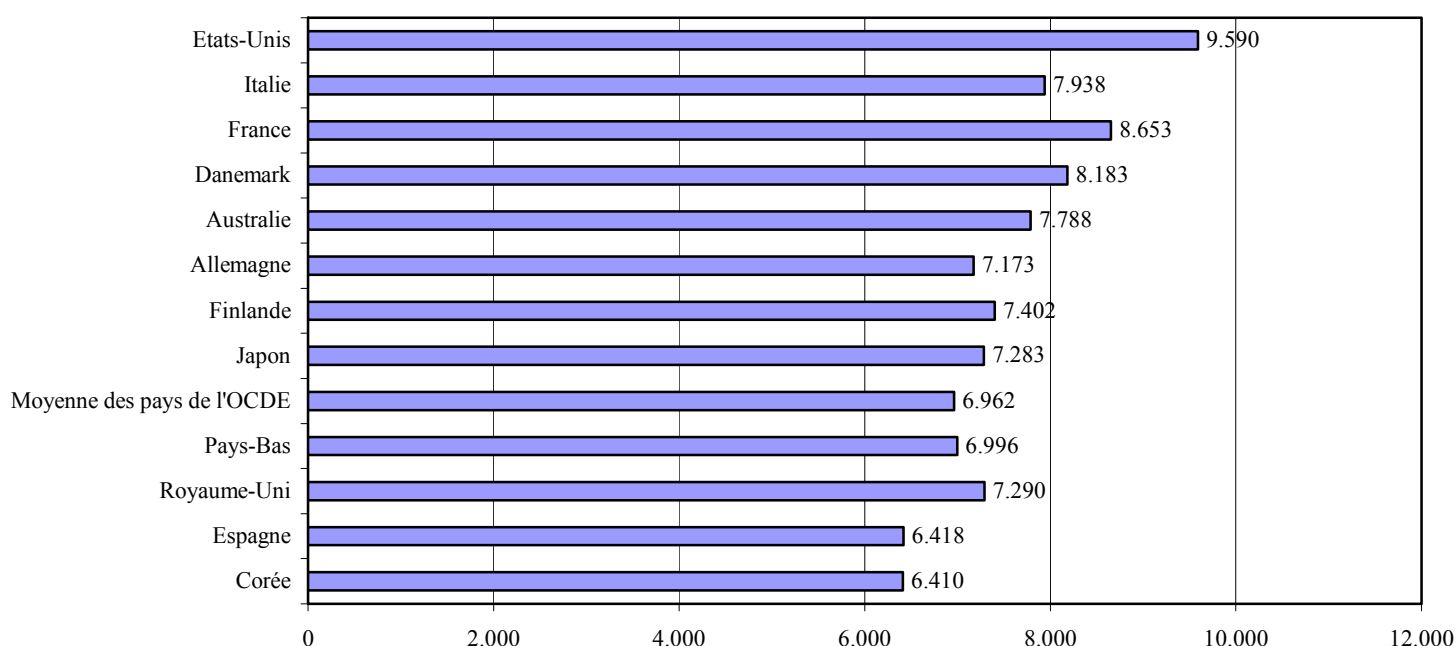
(3) Dernières données disponibles OCDE, comprenant les dépenses publiques et privées.

dépenses publiques d'éducation par rapport au PIB excède nettement, avec 4 %, la moyenne de l'OCDE (3,6 %), ainsi que le taux de l'Allemagne (3 %), de l'Italie (3,7 %), du Japon (2,7 %), des Pays-Bas (3,3 %), du Royaume-Uni (3,4 %), des États-Unis (3,8 %), de l'Espagne (3 %) ou de la Suisse (3,9 %).

Mais, au-delà des crédits de l'enseignement scolaire dans leur ensemble, **c'est le poids des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire qui est proportionnellement le plus élevé.** Comme le soulignait le document préparatoire au débat sur l'école précité, le coût d'un élève du second degré est supérieur de près de 30 % à la moyenne de l'OCDE (soit 7.150 dollars contre 5.465 dollars).

Les données de l'OCDE font, quant à elles, apparaître un écart de près de 25 % (8.653 dollars pour la France, contre 6.962 dollars pour la moyenne de l'OCDE et 6.961 dollars pour celle de l'Union européenne) ⁽¹⁾.

**DÉPENSES MOYENNES ANNUELLES
AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PAR ÉLÈVE DANS LE SECONDAIRE**



Source : OCDE, Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006, septembre 2006 (données 2003).

Cet écart est **plus marqué encore dans le second cycle du secondaire** – avec un montant de 9.992 dollars, soit près de 32 % de plus que la moyenne de l'OCDE (7.582 dollars) et environ 35 % de plus que la moyenne de l'Union européenne (7.419 dollars).

(1) Cf. Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE de 2006, septembre 2006.

En revanche, les dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement par élève dans le primaire sont en France inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (5.450 dollars, contre 4.939 dollars). Quant aux dépenses par élève dans le supérieur, elles sont, avec 10.704 dollars, nettement en dessous de la moyenne de ces pays (11.254 dollars).

Le ministère invoque **trois causes principales** à cela :

– **le taux d'encadrement** : dans le second degré, il serait de 12,2 contre 13,6 pour la moyenne des pays de l'OCDE. Dans l'enseignement du second cycle, ce taux tombe à 10,6 contre 13 pour la moyenne de l'OCDE ;

– **les salaires des enseignants en France, en fin de carrière**, sont supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE : le salaire annuel d'un enseignant en France s'établit, dans le premier degré, à 43.100 dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) contre 36.450 pour la moyenne de l'OCDE, et, dans le second degré, à 45.500 dollars PPA contre 38.800 pour la moyenne de l'OCDE ;

– enfin, **la durée de scolarisation pour l'enseignement à temps plein** est relativement plus longue en France (16,8 ans) comparée à celle de l'Espagne (16,4 ans) ou encore des États-Unis (14,9 ans).

Sans doute faut-il ajouter deux autres facteurs, récemment mis en lumière par l'OCDE ⁽¹⁾ : le **nombre d'heures de cours**, qui est particulièrement important dans notre pays. Pour les élèves de 7 à 14 ans, ce nombre s'élèverait à 7.500, contre 6.848 dans la moyenne de l'OCDE. Ce score est le sixième plus important des vingt-sept pays de l'OCDE. Pourtant, on ne constate pas de corrélation entre le temps d'études et les résultats scolaires, comme le montre notamment la Finlande qui, avec 5.500 heures de cours, enregistre parmi les meilleures performances scolaires.

Deuxième facteur : **un taux de redoublement record**, culminant à près de 40 % pour les élèves de 15 ans, contre 13 % dans l'ensemble de l'OCDE. Or, comme l'indique M. Bernard Hugonnier, directeur adjoint de l'Éducation à l'OCDE, « *ce niveau inutilement élevé ne prévient pas l'échec scolaire* ». De fait, le redoublement est inexistant dans plusieurs pays dispensant un bon niveau d'enseignement, comme le Japon, la Norvège, l'Islande ou la Corée. Il était donc particulièrement opportun de créer, dans le présent projet, des indicateurs de taux de redoublement pour les programmes relatifs à l'enseignement public du premier degré, du second degré, ainsi qu'à l'enseignement privé. Leur mise en place est d'ailleurs à peine engagée, puisque seul le taux de redoublement dans le second degré est renseigné dans l'annexe pour 2007.

*

(1) *Ibidem.*

Cette situation appelle à l'évidence une rigueur accrue dans la gestion des crédits de l'enseignement scolaire, en particulier dans le secondaire. Par ailleurs, les faibles marges de manœuvre offertes, compte tenu de la part hégémonique des dépenses de personnel, invitent à des réformes structurelles, qui seules pourront permettre d'amples redéploiements et une meilleure allocation des ressources.

B.— UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

« *Des moyens croissants et difficilement maîtrisés* » : tel est le constat établi par la Cour des comptes concernant les crédits de l'enseignement scolaire dans le rapport consacré à la gestion du système éducatif en 2003 ⁽¹⁾. Ce constat demeure structurellement aujourd'hui, même si des progrès ont été enregistrés.

1.— Un taux d'encadrement pédagogique en hausse continue

Le taux d'encadrement pédagogique, qui mesure, selon les indicateurs, la proportion des moyens, principalement en personnel, consacrée aux élèves, a connu, selon la Cour des comptes, un accroissement continu. Son diagnostic mérite une nouvelle fois d'être rappelé :

« *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.*

S'agissant plus précisément de la dernière décennie, l'enseignement primaire public (élémentaire et préélémentaire) a vu ses effectifs diminuer de plus de 330.000 élèves (- 6 %), alors que, sur la même période, le nombre des enseignants a augmenté d'environ 3.000 personnes (en effectifs rémunérés). Il en résulte, pour l'ensemble du primaire, un sensible allègement des classes dont l'effectif moyen est passé de 24,1 élèves en 1990 à 23 en 2000. Cette tendance est toutefois nettement plus marquée dans l'enseignement pré-élémentaire, où les classes comptent aujourd'hui 2,2 élèves de moins qu'en 1990 (25,5 élèves à la rentrée 2000, contre 27,9 dix ans auparavant).

En termes 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 de 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. Il s'explique essentiellement par une gestion des moyens, qui, tout en accompagnant les hausses d'effectifs et en apportant des moyens supplémentaires aux académies confrontées à un environnement social difficile, a cherché à limiter au maximum les retraits d'emplois dans les départements affectés par la baisse démographique, et ce afin d'éviter des bouleversements trop importants dans le potentiel d'enseignement et la structure scolaire des départements concernés.

(1) Cour des comptes, La gestion du système éducatif, rapport public particulier, avril 2003.

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. »

En outre, dans les lycées d'enseignement général et technologique, le pourcentage d'heures assurées en groupe et non devant la classe entière dépasse 45 % et approche 55 % dans les lycées professionnels. Cela se traduit par une baisse importante du nombre d'élèves par enseignant, qui passe de 13,9 en 1990 à 12,6 en 2002, soit une variation de l'ordre de 10 % du taux d'encadrement en dix ans.

Selon la Cour, la complexité des organisations pédagogiques du lycée, les contraintes inhérentes à la diversité des enseignements et au système des options s'opposent à une diminution des classes proportionnelle à la baisse des effectifs scolaires. Enfin, *« 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 les classes, de supprimer des postes d'enseignants, ou de réduire, proportionnellement à la baisse des effectifs, le niveau des moyens d'enseignement ».*

Or, selon les recherches actuellement disponibles, rien ne permet de prouver que la diminution de la taille des classes ait un effet positif. Selon le Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE), l'effet de cette politique *« 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 ».* Mais *« 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 estime que *« cela incite à n'envisager cette politique de réduction de la taille des classes 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 ».*

Il résulte de cette évolution que la France connaît aujourd'hui, dans le secondaire, un taux d'encadrement pédagogique plus élevé que dans la plupart des pays développés. Ainsi, le nombre d'élèves par enseignant dans les établissements d'enseignement du secondaire est-il de 12,2 dans notre pays, contre

13,6 dans la moyenne de l'OCDE, et 15,1 en Allemagne, 14,5 au Japon, 14,8 au Royaume-Uni et 15,5 aux États-Unis, pour se limiter à quelques grands pays ⁽¹⁾.

Cet écart est particulièrement marqué dans le deuxième cycle, avec un taux de 10,6 contre 13 en moyenne dans l'OCDE. Dans le premier cycle, l'écart est plus resserré avec 13,7 contre 14,3 en moyenne dans l'OCDE. Il convient de souligner, par contraste, que, dans le primaire et le supérieur au contraire, les taux français sont, avec respectivement 19,4 (18 % en comptant les directeurs d'école) et 17,6, supérieurs à la moyenne de l'OCDE (s'établissant à 16,5 et 14,9).

2.– Un nombre important d'options et de matières rares

La diversité des matières proposées dans le second cycle de l'enseignement secondaire est une autre particularité coûteuse de notre système éducatif.

Il convient, là encore, de rappeler le constat établi par la Cour des comptes :

« 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. La carte des options et des langues vivantes repose tout d'abord sur une organisation pédagogique complexe, où les enseignements s'effectuent rarement en classe entière mais le plus souvent devant des groupes qui peuvent résulter soit d'un dédoublement de la classe, soit d'un regroupement d'élèves issus de divisions, de filières, voire de niveaux différents. Les systèmes d'informations actuels ne permettent pas de rendre compte de cette organisation et les services académiques n'ont en réalité qu'une connaissance très approximative des effectifs réels d'élèves. (...) »

Élément sensible de l'offre de formation scolaire, la carte des langues et des options doit faire l'objet d'un pilotage spécifique. Ce travail, qualifié de « remise à plat », a été amorcé depuis peu dans les académies visitées par la Cour. Essentiellement axé, pour l'instant, sur l'enseignement linguistique, il vise à assurer une plus grande cohérence de l'offre académique et poursuit plusieurs objectifs complémentaires, à travers notamment : la continuité des parcours école - collège (afin de garantir la poursuite en 6^{ème} de la langue commencée à l'école primaire) ; la diversification des enseignements, notamment dans les zones rurales ; et enfin la rationalisation et la mutualisation de l'offre, afin de limiter les effets de concurrence entre les établissements.

Pour autant, les effets de cette politique restent limités et la marge de manœuvre dont disposent les académies apparaît relativement faible (...). Outre

(1) Dernières données disponibles (2003). Cf. Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE, septembre 2005. Pour le ministère de l'Éducation nationale, le taux pour la France serait de 12,6 % (plutôt que 12,2 %) – ce qui ne change rien au diagnostic d'ensemble.

les difficultés réelles de gestion des emplois du temps liées aux regroupements d'élèves sur un même site, les établissements restent fortement attachés à leur autonomie et à la maîtrise de leur offre de formation. Placés souvent dans une relation de rivalité, ils tiennent en particulier à conserver un éventail aussi large que possible, afin de garantir l'attractivité de leurs formations. 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 constitue autant d'objectifs difficilement compatibles avec l'optimisation des structures et la réduction des coûts d'enseignement. »

Le pourcentage d'heures devant des classes de moins de quinze élèves est révélateur. Parmi les 6 millions d'heures d'enseignement, 20,9 % sont effectuées face à des structures (divisions ou groupes) de moins de quinze élèves. Cependant, ce pourcentage est extrêmement variable selon les matières. Il est inférieur à 10 % pour certaines telles que la philosophie (8,4 %), les sciences économiques et sociales (9,1 %), l'éducation musicale (7,1 %), l'éducation physique et sportive (6,4 %), les arts plastiques (6,3 %) et l'histoire-géographie (4,6 %), et supérieur à 60 % voire 80 % pour d'autres, principalement des matières relevant de l'enseignement professionnel ou de langues vivantes, anciennes ou régionales rares. Quant au pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de dix élèves, il atteindrait, selon les prévisions, 8,2 % en 2006 et 2007, soit quasiment le même taux depuis 2004.

3.– Un surcroît de personnels sous-employés ou en surnombre

Il convient de rappeler qu'à la demande de votre commission des Finances, faite en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a effectué en 2004-2005 une enquête sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation⁽¹⁾. La commande de ce rapport avait pour objet d'établir un diagnostic clair de la situation de ces personnels, afin de répondre notamment aux mécontentements exprimés dans l'opinion publique et par les parents d'élèves de voir un nombre important de classes sans professeur, alors que, parallèlement, des milliers de professeurs demeurent sans affectation ou sans classe.

Selon ce rapport, sur 97.500 équivalents temps plein (ETP) des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire, 56.000 sont rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire et 41.000 sur d'autres budgets, soit en tout 12,1 % des effectifs enseignants. Il convient de

(1) Rapport publié en annexe du rapport d'information de l'Assemblée Nationale n°2215, M. Jean-Yves Chamard, Les personnels enseignants sans classes, avril 2005.

préciser que la Cour ne tient pas compte de l'absentéisme en général et des divers types de congés, qui représentent à eux seuls 15.000 ETP.

Ces 56.000 ETP rémunérés par le budget de l'enseignement scolaire représentent 7 % des effectifs et correspondent à un coût annuel d'environ 3,8 milliards d'euros, soit 6,65 % de ce budget et 1,33 % du budget de l'État. De son côté, le ministère estime notamment qu'environ 85 % du potentiel d'enseignement serait consacré à l'activité d'enseignement en classe ou en groupes ⁽¹⁾.

Si certaines de ces situations peuvent paraître justifiées (certaines activités pédagogiques, les décharges de direction d'écoles, certaines missions administratives...), **beaucoup semblent en revanche contestables au regard des exigences réglementaires ou de gestion.** La difficulté réside dans le fait que, comme le note la Cour, l'addition de multiples marges de manœuvre de faible importance apparente, dispersées, aboutit au bout du compte à un volume qui, en soi, devient « considérable ».

Quatre catégories sont distinguées par l'enquête :

1) les enseignants sans classes, mais ayant des activités pédagogiques (18.000 ETP). On observe à cet égard que le nombre de conseillers pédagogiques, qui s'élève à 3.350 ETP, n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années (+ 787 entre 1983 et 2004) sans que, relève la Cour, « *les motifs de cette augmentation continue n'apparaissent clairement* ». On compte par ailleurs, outre les décharges de direction d'école (7.050 ETP), des réemplois au Centre national d'enseignement à distance (650 ETP) et des décharges dites UNSS (Union nationale du sport scolaire) – qui ne correspondent pas toujours à des heures de travail effectives –, 550 ETP en surnombres disciplinaires, 1.400 en réadaptation et 1.000 en décharges non statutaires ;

2) les enseignants temporairement hors du système éducatif. Ils correspondent à 21.000 ETP, dont 14.000 en disponibilité et 7.100 en service détaché hors enseignement auprès d'organismes divers. Concernant les disponibilités, la Cour rappelle que « *lorsque la répartition inadéquate des effectifs conduit à d'importants recrutements de contractuels, la mise en disponibilité massive d'enseignants, en nombre supérieur aux contractuels recrutés faute de ressource disponible, n'est sans doute pas la voie de la plus stricte économie* ». S'agissant des détachés, elle note que les détachements de droit ne représentent qu'une fraction infime du total (1,2 %) et que la grande masse de ces détachements (60 %) est classée dans une catégorie « *divers* » indifférenciée ;

3) les enseignants exerçant en dehors du secondaire ou du ministère de l'Éducation nationale (26 500 ETP). Ces personnels restent néanmoins gérés par le secondaire, ce qui entraîne, pour la Cour, « *une assez vraisemblable source de*

(1) *Prévisions pour l'indicateur 7.2 du programme* Enseignement scolaire public du second degré.

surcoûts » sur le long terme, provoquée par le fait de devoir gérer globalement plusieurs corps dont une partie de l'emploi échappe au gestionnaire.

4) les enseignants sans classe et sans activité pédagogique. C'est cette catégorie qui est la plus susceptible d'être critiquée. Elle représente à elle seule au minimum 32.000 ETP et une charge annuelle de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Elle est notamment constituée, en ETP, de 9.500 remplaçants inoccupés, 1.900 surnombres disciplinaires, 1.000 remplaçants incapables d'enseigner, 700 enseignants en réadaptation, ainsi que de nombreuses décharges diverses, dont beaucoup sont jugées par la Cour, soit « *obsolètes ou aux justifications mal contrôlées* », soit simplement non statutaires. Le nombre des remplaçants incapables d'enseigner et des enseignants en réadaptation est à relier avec la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines du ministère. S'agissant des remplaçants inoccupés, on note de fortes disparités selon les académies, le taux variant de 7,7 % à Rennes à 46,3 % à Bordeaux et 94,8 % en Guyane. On compte, à côté des 1.400 ETP de décharges syndicales, 1.700 décharges UNSS (Union nationale du sport scolaire), qui sont payées sans être systématiquement effectuées. On dénombre aussi 4.000 décharges non statutaires et 7.800 décharges statutaires hors UNSS. Enfin, cette catégorie regroupe 3.100 ETP affectés à des fonctions administratives et 900 mises à disposition et prêts.

Cet ensemble composite recouvre trois types de situations : des cas de sous-utilisation manifeste des moyens (tels que les surnombres disciplinaires, remplaçants inoccupés, remplaçants incapables d'enseigner, enseignants en réadaptation, divers cas de décharges fictives ou non statutaires critiquées par la Cour...); **des situations d'emplois apparemment justifiées**, telles que les décharges syndicales ou certaines fonctions administratives – encore qu'il faille vérifier au cas par cas leur pertinence – ; enfin, **une zone grise d'emplois dont l'utilité ou le bien-fondé juridique ne sont pas toujours clairement établis** : les diverses décharges statutaires ou non statutaires, les mises à disposition et prêts, les enseignants affectés à diverses fonctions administratives, certains détachements, disponibilités, ou placements temporaires hors du système éducatif. Si le rapport de la Cour apporte beaucoup d'informations nouvelles, il ne permet pas d'identifier et de chiffrer clairement, parmi ces emplois, ceux qui sont utiles, ceux qui ne le sont pas, et ceux dont l'utilité est discutable. C'est sur ce point qu'il faut approfondir la réflexion.

Les informations communiquées cette année à votre Rapporteur spécial montrent notamment que **les surnombres disciplinaires, estimés à 3.418 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2005-2006, restent importants**, même s'ils ont été réduits (- 382 par rapport à l'année précédente). Ces sureffectifs sont particulièrement élevés en lettres (566 en lettres modernes par exemple), en éducation physique et sportive (503) ou en allemand (309).

Pour remédier à ces problèmes, le ministère a engagé plusieurs mesures tendant à mieux employer les ressources disponibles : améliorer la gestion

prévisionnelle des emplois et des recrutements ; affecter les personnels en surnombre sur « *des blocs de moyens provisoires lorsque le besoin est supérieur à 9 heures dans un établissement* » (au lieu d'utiliser les heures supplémentaires) ; employer les enseignants en surnombre dans une discipline connexe ; employer les enseignants dans la même discipline mais dans un autre type d'établissement que celui correspondant habituellement à leur corps ; explorer la voie de la bivalence avec des enseignants volontaires ; proposer aux enseignants des disciplines excédentaires d'enseigner dans d'autres niveaux d'enseignement ; étudier la possibilité de détacher, à leur demande, des enseignements du second degré dans le corps des professeurs écoles ; faciliter les opérations de reconversion.

Il conviendra d'évaluer l'impact précis de ces mesures. Elles commencent néanmoins à porter leurs fruits puisqu'elles ont permis, comme on le verra, de réduire le nombre d'ETPT de la mission dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2007.

C.– DES LOURDEURS DE GESTION MULTIPLES

On ne peut que rappeler, à cet égard, le diagnostic établi l'an dernier.

1.– Un système encore trop centralisé et complexe

Il convient de souligner, dans le droit fil du précédent rapport spécial, combien l'organisation et le fonctionnement de l'Éducation nationale sont encore, malgré les progrès substantiels enregistrés au cours des dernières années, marquées par **une forte centralisation et une réelle complexité**.

Il est vrai que 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 –, et que les effectifs budgétaires des services administratifs centraux ont diminué de 12 % entre 1997 et 2001, selon la Cour des comptes⁽¹⁾. Celle-ci précise que « *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 % pendant cette période, du fait de redéploiements d'agents d'administration centrale et 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* ».

Toutefois, cela s'est-il traduit par une véritable déconcentration ? Si, comme l'indique le document préparatoire au débat sur l'école, « *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 (...), trop de domaines, notamment en matière de gestion des personnels et de la pédagogie, sont confiés aux autorités déconcentrées dans un*

(¹) cf. Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », rapport public particulier, avril 2003.

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 qu'« 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 ! ».

Tel est également l'avis de la Cour des comptes, qui estime 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 ».

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

La Cour précise en outre 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 ».

De plus, « 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 tournés 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 ».

Dans l'ensemble, comme le souligne le document préparatoire au débat sur l'école, contrairement à plusieurs pays européens, **les établissements publics locaux d'enseignement disposent de marges d'autonomie étroites.**

Cette situation est d'autant plus paradoxale que, comme le note la Cour des comptes, « *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* ».

À cela, s'ajoute le fait que l'architecture des services déconcentrés (30 académies et 100 inspections académiques) s'accompagne d'une répartition complexe des compétences entre ces services : « *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.

Enfin, 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 recommande « *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 ».

Cela étant, la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (avec la mise en place des nouveaux conseil pédagogique et projet d'établissement) et de la LOLF (avec les objectifs et indicateurs de performance, la déconcentration des décisions offerte par les budgets opérationnels de programme (BOP) et la souplesse liée à la fongibilité des crédits) devraient permettre de rationaliser le système.

2.– Des difficultés à ajuster les moyens

Il convient, là encore de rappeler, le constat établi par la Cour des comptes :

« 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.

« 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. À 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 ».

Concernant 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* ».

Dans un référé récent du 16 juin 2006, relatif à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ⁽¹⁾, **la Cour observe que, faute d'avoir mis en place – ou d'utiliser – des procédures propres à évaluer les besoins à moyen terme en enseignants par discipline, les services du ministère sont contraints de recourir**, pour assurer la rentrée scolaire ou garantir la présence d'un professeur devant les élèves, **à de simples formules d'ajustement**. Ces solutions, qui évitent de poser les questions de fond, comportent plusieurs inconvénients pratiques : soit elles relèvent totalement ou partiellement du volontariat (recours aux heures supplémentaires ou au temps partiel, qui ne correspond pas toujours à l'intérêt du service), soit elles se révèlent particulièrement coûteuses (constitution d'effectifs permanents de remplacement ; affectation de professeurs en surnombre, qui restent souvent chroniquement sous-employés), soit encore elles sont irrégulières (embauche de suppléants et de contractuels pour reconstituer, presque nombre pour nombre, la cohorte des 17.000 auxiliaires que le législateur avait entendu résorber en les titularisant en 2000 ; dépassements budgétaires, au moins jusqu'en 2004, pour assurer le recrutement de contractuels et de maîtres auxiliaires).

Il en résulte, selon la Haute juridiction, un mode de gestion à très court terme : « *Ainsi, la modification des obligations de service des personnels enseignants est généralement opérée sans prendre le recul nécessaire pour en mesurer les effets et sans aucune perspective de moyen terme qui permettrait aux services de s'y préparer. Par exemple, la dernière grande réduction des maxima de service des professeurs de lycée professionnel, qui s'est traduite par une perte brutale de ressources en heures de service de 21,7 % dans les disciplines pratiques, a été introduite par un décret du 1^{er} août 2000 pour une application au 1^{er} septembre 2000. Il en fut de même lors du récent alignement des obligations de*

(1) *Référé n° 45412, Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), 16 juin 2006.*

service des professeurs d'arts plastiques et de musique sur celles des disciplines d'enseignement général, qui a induit une augmentation – immédiate et non programmée – de 10 % des besoins des établissements en heures supplémentaires ».

La recherche de la performance insufflée par la LOLF devrait, là encore, lorsqu'elle sera totalement mise en œuvre, conduire à un ajustement des moyens plus rationnel et plus efficace.

3.– Une gestion du personnel trop bureaucratique

Autre constant récurrent, malgré la politique de déconcentration engagée au cours des dernières années : la rigidité de la gestion du personnel. Cette réalité, que tous les enseignants connaissent et déplorent, est peut-être plus grosse de conséquences encore, car, agissant directement sur la psychologie des personnels, leur besoin légitime de reconnaissance, la nécessaire conciliation de leur vie familiale avec leurs obligations professionnelles, elle est un facteur important de démotivation.

Cette lourdeur résulte d'une multiplicité de facteurs, régulièrement évoqués par les rapports parlementaires et la presse.

Elle tient d'abord à **la multiplicité des statuts et à l'accumulation, par ce biais, des contraintes de gestion**. On sait, par exemple, que pas moins de onze catégories d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les lycées et collèges.

Or, cette situation ne semble pas s'améliorer. La Cour des comptes estime, en effet, que *« 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.*

En outre, *« 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 considérée, sont en réalité quasi systématiquement autorisés. Le ministère a également renoncé à faire appliquer le décret n° 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 ».

La lourdeur tient également à **l'extrême rigidité des règles de mutation**. Comme le rappelle la Cour des comptes, au sein de l'Éducation nationale, les mutations s'effectuent de façon quasi exclusive sur la base du volontariat : les enseignants qui souhaitent changer d'affectation déposent une demande à cet effet 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 rééquilibrages entre départements, ainsi que l'application des directives relatives aux zones d'éducation prioritaire et aux enseignants débutants ou en situation difficile. Dans le secondaire, les demandes de mutation sont importantes en début de carrière, les jeunes enseignants étant majoritairement affectés dans des académies difficiles. Mais une fois atteint l'objectif géographique recherché, la mobilité est beaucoup plus faible.

Selon la Cour, « 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 ».

Force est par ailleurs de constater la difficulté rencontrée par nombre d'enseignants d'obtenir leur mutation, ou même seulement, parfois, que soit prises

en compte leurs demandes, ce qui engendre inévitablement frustrations et découragement.

Enfin, le caractère mécanique et peu opérant de la notation accentue, entre autres, cette lourdeur d'ensemble.

La notation revêt en principe une grande importance, dans la mesure où elle est censée déterminer l'avancement et la promotion. Constituée d'une note administrative, sur quarante points, attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement, et d'une note pédagogique, sur soixante points, délivrée par l'inspecteur pédagogique, elle ne permet guère en pratique de récompenser le mérite.

S'agissant de la note administrative, on sait qu'elle n'est pas déterminante, dans la mesure où les écarts constatés entre les notes les plus élevées et les notes les plus basses sont faibles. De plus, la péréquation nationale à laquelle elle donne lieu diminue d'autant ces écarts.

Il n'en est certes pas de même des notes pédagogiques, qui peuvent être fort différentes. Mais leur portée est néanmoins limitée. Elles font l'objet d'une correction automatique, consistant à les porter à la moyenne des notes de l'échelon lorsque le délai écoulé depuis la dernière inspection est supérieur à cinq ans, ce qui est assez fréquent. La Cour des comptes rappelle à cet égard que « *les organisations syndicales sont en effet attachées à ce que le passage des enseignants à la hors classe soit lié à l'ancienneté* ». C'est bien ce qui se produit en pratique : la progression des notes demeure fortement liée à l'ancienneté. Les études effectuées par le ministère attestent que les écarts de départ, déterminés par le classement au concours de recrutement, se perpétuent tout au long de la carrière des enseignants. En conséquence, l'avancement reflète bien plus le rang de classement initial que la qualité des prestations rendues.

Le constat établi par la Cour des comptes est clair : « *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* ».

Le voudrait-on, on ne pourrait guère trouver de système plus démotivant. La conscience professionnelle avec laquelle les enseignants et, plus largement le personnel éducatif, continuent à remplir leur mission est d'autant plus méritoire. Mais comment s'étonner que le système puisse engendrer aussi dépressions, absentéisme, résistance au changement, quand la valeur des enseignants est aussi peu reconnue ? Sans doute est-ce là le premier gaspillage de l'Éducation nationale : gaspillage financier, bien sûr, mais aussi et surtout moral. Sans compter

les effets indirects sur les élèves et leur niveau futur de formation. Bien qu'il soit impossible à chiffrer, il devrait constituer une priorité de réforme.

Se pose enfin la question d'**une amélioration des critères de recrutement** – notamment du point de vue des capacités pédagogiques – afin d'éviter d'intégrer dans l'Éducation nationale des personnes qui, tout en ayant le niveau de qualification requis, ne se révèlent pas faites pour enseigner. De même, celle de **l'aide** – tant psychologique, administrative que de formation – **susceptible d'être apportée par l'institution aux professeurs qui rencontrent des difficultés passagères** dans leur fonction d'enseignement.

4.– Les rigidités du cloisonnement disciplinaire

Un cloisonnement disciplinaire s'ajoute au cloisonnement géographique lié aux rigidités de la mutation et de la notation. Les inconvénients de la monovalence, c'est-à-dire l'enseignement exclusif d'une discipline, ont été maintes fois soulignés.

En témoigne notamment le constat, toujours actuel, établi par les députés Yves Durand et Jacques Guyard en 1999 dans un rapport préconisant le renforcement de la bivalence (ou possibilité d'enseigner deux matières), qui conserve toute sa pertinence : *« 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 ».*⁽¹⁾

La monovalence présente donc un double inconvénient : un inconvénient budgétaire et de gestion, l'ajustement de l'offre de formation à la demande étant largement facilité par la polyvalence des professeurs ; **un inconvénient pédagogique** vis-à-vis des élèves, pour lesquels il est préférable d'avoir un nombre plus réduit d'enseignants, avec lesquels ils peuvent nouer une relation privilégiée – en particulier à partir du collège, les élèves étant auparavant accoutumés, dans le primaire, au modèle d'un maître unique.

Pourtant, les réformes récentes des statuts des enseignants tendent à la généralisation de la monovalence, notamment dans les collèges.

Comme le rappelle la Cour des comptes, *« La disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants. Elle ne peut cependant se traduire que par un*

(1) Du chapitre budgétaire à la salle de cours, Yves Durand et Jacques Guyard, document d'information de l'Assemblée nationale n° 1535 (avril 1999).

accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire (...) ».

La Haute juridiction avait déjà souligné, dans le rapport public sur la fonction publique de l'État publié en avril 2001, les conséquences négatives de la généralisation de la monovalence disciplinaire, notamment dans les collèges. Le ministère de l'Éducation nationale, dans sa réponse, avait indiqué qu'il avait conscience de ce risque et indiqué qu'il comptait mener « *une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement* ». Les enquêtes menées par la Cour en 2001 et 2002 dans plus de 150 établissements n'ont pas permis de constater une quelconque évolution de la situation. De plus, aux rigidités propres à la monovalence s'ajoute, dans le second degré, l'extrême diversité des disciplines enseignées, soit plus de 350 au total. Si cette situation est, certes, justifiée par la variété des enseignements proposés, dans certains cas, les responsables académiques estiment néanmoins que cette nomenclature pourrait être simplifiée.

Pourtant, il convient de rappeler qu'au titre de l'article 3, 2°) du décret n° 50-581 du 25 mai 1950, « *les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent. Toutefois, les heures disponibles doivent, autant qu'il est possible, être utilisées de la manière la plus conforme à leurs compétences et à leurs goûts.* » Mais cette disposition n'est, selon les informations communiquées, que très partiellement appliquée. On peut regretter à cet égard que l'indicateur 6.5 du programme *Enseignement scolaire public du second degré*, qui mesure la proportion des personnels qui enseignent dans plusieurs disciplines, ne soit toujours pas renseigné – ni pour 2005 et les années précédentes, ni pour les années suivantes.

Certes, la bivalence tend à être favorisée par un dispositif de mentions complémentaires. Celui-ci permet aux candidats aux concours de recrutement (CAPES notamment) de passer une épreuve dans une discipline d'un autre concours que celui dans lequel ils sont inscrits. Si le champ des disciplines offertes à la mention a été élargi depuis cette année, ce dispositif repose sur le volontariat. Il risque donc fort de se révéler insuffisant pour développer véritablement la bivalence.

D.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION PERFECTIBLE

Les limites de l'évaluation du système évoquées dans le précédent rapport spécial demeurent pour l'essentiel : elles tiennent à des problèmes méthodologiques, au caractère trop partiel des études, au manque relatif d'indicateurs de résultats, et à une prise en compte insuffisante dans le processus de décision.

1.— Les problèmes méthodologiques

L'évaluation du système éducatif est compliquée par plusieurs facteurs. D'abord, la difficulté à évaluer avec précision le service rendu. Comment évaluer les qualités pédagogiques d'un enseignant ? Si les résultats scolaires de ses élèves sont un indicateur utile, leur ouverture d'esprit et leur épanouissement personnel, qui ne sont guère aisément mesurables, le sont aussi. Quant aux résultats scolaires, ils sont également le produit des cours des années antérieures et de la cohérence entre les enseignements prodigués, à la fois d'une année sur l'autre et au cours d'une même année. Dès lors, comment déterminer la part de responsabilité de chaque acteur ? Comment apprécier la capacité managériale du chef d'établissement ? Surtout, quand s'ajoutent à cela des affectations retardées ou des remplacements défectueux, ou tout autre fait dont la responsabilité peut incomber au système dans son ensemble, et non à un acteur particulier.

En outre, comment dissocier la part de responsabilité du système éducatif des autres facteurs jouant sur la formation : origine socio-culturelle, environnement familial, conditions de travail à domicile, équilibre psychologique, environnement géographique, état de santé... ?

Quant au nombre de diplômes délivrés, ils ne sont révélateurs que dans la mesure où ils sanctionnent des aptitudes et un savoir identiques, ce qui n'est guère le cas lorsque les programmes ou les exigences des correcteurs changent.

Ainsi, la Cour des comptes rappelle que *« le fait d'atteindre un taux de 80 % des élèves accédant au niveau du baccalauréat ne peut constituer en lui-même la preuve d'une amélioration puisqu'il peut résulter de choix délibérés. De même, les comparaisons dans le temps, tendant à cerner l'évolution de l'efficacité de l'enseignement à travers les diplômes qu'il dispense, sont délicates à opérer car la seule observation du nombre et du niveau de ces diplômes ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné. Ces difficultés expliquent une fréquente confusion dans les évaluations conduites sur le système éducatif entre les indicateurs de résultat et les indicateurs d'activité. À titre d'exemple, l'augmentation des effectifs préscolarisés à l'âge de trois ans, la part d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat, voire même au premier cycle d'enseignement supérieur, renseignent sur la capacité d'accueil du système éducatif, mais n'indiquent pas si les politiques qui ont justifié cet accueil accru ont effectivement permis de mieux former les jeunes. Il en va de même des indicateurs relatifs au taux d'encadrement pédagogique des élèves, dont l'augmentation est souvent tenue par les gestionnaires et les usagers du système éducatif comme la garantie d'une efficacité accrue du service d'enseignement. »* Or, les études disponibles sur ce point montrent, on l'a vu, qu'il n'existe pas de lien avéré entre les performances des élèves et leur effectif par classe, hormis certains cas particuliers.

Loin de devoir limiter l'effort d'évaluation requis par la loi organique, ces difficultés doivent au contraire conduire à mieux définir les indicateurs de résultat et de performance.

2.– Le caractère encore trop partiel des études

Les enquêtes menées par la Cour des comptes ont en outre souligné le caractère partiel des évaluations et, en particulier, leur insuffisance à mesurer tant l'efficacité que 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 (...). 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. Ainsi, le coût de la récente réforme des collèges et des lycées ne peut être chiffré avec certitude. »* Il est ainsi impossible de connaître le coût réel d'un établissement, d'un niveau de formation ou d'un enseignement.

Et de conclure : *« 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 (des dispositions de la réforme budgétaire de l'État) au sein du ministère de l'Éducation nationale. »*

Enfin, partielles, les évaluations sont aussi parcellaires, dans la mesure où, l'expérience le montre, elles ne sont pas suffisamment coordonnées et demeurent trop souvent mises en œuvre de façon séparée.

Cela étant, ce constat mérite aujourd'hui d'être nuancé, eu égard aux nombreux outils procurés par la LOLF (projets annuels de performance, objectifs, indicateurs...), qui commencent à remédier à ces carences. Par ailleurs, l'évaluation des acquis des élèves se développe. Ainsi, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère a notamment effectué plusieurs bilans au cours des dernières années :

- en 2003, l'évaluation des compétences en français (école) et des compétences générales (collège) ;
- en 2004, l'évaluation des acquis en langues vivantes (allemand et anglais en fin d'école et allemand, anglais et espagnol en fin de collège) ;
- en 2005, l'évaluation des attitudes des élèves à l'égard de la vie en société ;
- en 2006, les évaluations des compétences en histoire-géographie et éducation civique.

Sont prévues les évaluations relatives aux sciences en 2007 et aux mathématiques en 2008. De même, l'acquisition du socle commun des connaissances, instauré par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, devrait-il être évalué dans le cadre des travaux du Haut Conseil de l'Éducation (HCE) créé par cette même loi.

Trois paliers d'évaluation sont prévus à ce titre : le premier, en fin de CE1, correspond notamment à l'acquisition de la lecture courante et de l'écriture ; le deuxième, au terme de l'école primaire, mesure en particulier l'acquisition des règles fondamentales de la grammaire, du calcul élémentaire et des quatre opérations ; enfin, le brevet des collèges atteste de la maîtrise des sept compétences du socle. Un livret personnel permettra à l'élève, à sa famille et aux enseignants de suivre l'acquisition progressive des compétences ; il entrera en vigueur à la rentrée 2007. Les élèves éprouvant des difficultés dans l'acquisition du socle commun se verront proposer un programme personnalisé de réussite éducative.

3.– Le manque relatif d'indicateurs de résultats

L'absence fréquente d'indicateurs de résultats est marquée tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés. Le manque d'outil de comptabilité analytique y contribue largement.

Comme l'a remarqué la Cour des comptes, *« les évaluations conduites dans le système scolaire ne sont pas conçues comme des outils au service de l'optimisation des moyens »*. S'agissant plus précisément des services déconcentrés, elle observe 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 surdimensionnées 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 »*.

La définition et la mise en œuvre d'un ensemble d'indicateurs pertinents de performance pour l'ensemble du système éducatif, tant au niveau central, des rectorats, des académies, que des établissements, s'impose donc comme une priorité. Car, faute d'indicateurs précis, on ne peut évaluer ; et sans évaluation, on ne peut améliorer le système. Mais, là encore, les nouveaux outils procurés par la LOLF devraient largement contribuer à combler les lacunes.

4.– Une prise en compte limitée dans le processus de décision

L'évaluation n'a de sens que si elle conduit à infléchir la gestion ou les politiques menées pour les améliorer.

Or, il ressort des informations communiquées par le ministère et des enquêtes de la Cour des comptes, que la prise en compte des évaluations dans le processus de décision est insuffisant, tant *ex ante*, c'est-à-dire avant la mise en œuvre d'une mesure ou d'une politique, qu'*ex post*, soit après cette mise en œuvre, en vue de lui apporter des améliorations.

Une bonne gestion voudrait au contraire que l'évaluation *ex ante* soit systématique, afin de s'assurer de la pertinence de la mesure ou de la politique envisagée, notamment au regard du rapport coût/avantages, et que l'évaluation *ex post* soit effectuée chaque fois que l'enjeu budgétaire, pédagogique ou social le justifie.

Cela étant, la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF devrait conduire à davantage tenir compte des évaluations réalisées dans le processus de décision, afin de satisfaire aux objectifs de performance. Par ailleurs, les audits de modernisation, qui ont généralement le mérite d'associer des corps de contrôle internes et externes au ministère et de déboucher sur des recommandations opérationnelles, constituent, comme on le verra, un remède utile ⁽¹⁾.

E.– DES RÉSULTATS D'ENSEMBLE MITIGÉS

Coûteux, empêtré de lourdeurs, insuffisamment évalué, le système éducatif n'en est pas moins parvenu au cours des quarante dernières années à réussir deux changements capitaux : sa démocratisation, en devenant accessible à tous et en accueillant un nombre croissant d'élèves et, corollairement, l'élévation du niveau général d'éducation.

Mais il présente aussi plusieurs difficultés dans la qualité du service rendu, qui obèrent son efficacité d'ensemble.

1.– Des résultats scolaires relativement décevants

Des informations ou témoignages recueillis, il ressort que la capacité du système éducatif à assurer une formation adéquate présente depuis quelques années des signes de faiblesse.

C'est ainsi que le document préparatoire au débat sur l'école précité juge que « *la belle mécanique* » s'est enrayée au cours des années 1990, marquées par « *une stagnation et un retour en arrière* ». Plusieurs faits en témoignent notamment :

(1) cf. II C ci-après.

– à l’entrée au CE2, 10 % des élèves ne maîtriseraient pas les compétences les plus élémentaires à la compréhension de l’écrit et près de 20 % auraient des compétences encore fragiles ;

– à l’entrée en 6^{ème}, 3 % des élèves présenteraient des lacunes quasi générales dans tous les domaines de la lecture et 12 % éprouveraient 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 pour l’écrit, 5 à 7 % se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l’illettrisme.

De nombreux ouvrages ont débattu de la capacité globale du système éducatif à assurer un bon niveau de formation générale, en particulier des apprentissages fondamentaux. Certains la mettent aujourd’hui sévèrement en cause⁽¹⁾. Une étude du ministère tend à leur donner raison⁽²⁾. Selon elle, **à peine un tiers des écoliers et un quart des collégiens maîtrisent complètement les enseignements de base**, tandis que 54 % des écoliers ont encore des compétences jugées « fragiles » et que 15 % des collégiens ne manifestent « pratiquement aucune maîtrise » ou « une maîtrise réduite » des compétences générales attendues.

Les comparaisons internationales tendent néanmoins à relativiser ce constat. Le niveau de formation général des élèves français se situerait globalement, selon l’OCDE, dans la moyenne des pays développés. Selon l’enquête PISA (Program for international student assessment), reposant sur des tests de compréhension écrite soumis à plus de 250.000 élèves de 15 ans des 41 pays les plus développés en 2003⁽³⁾, la France, avec un résultat global de 496 points, se situe tout juste au-dessus de la moyenne de l’OCDE (494 points). Elle reste néanmoins derrière des pays tels que la Finlande (543 points), le Canada (528), la Nouvelle-Zélande (522), l’Australie (525), l’Irlande (515), les Pays-Bas (513) ou le Japon (498), mais devant l’Allemagne (491), l’Italie (476) ou l’Espagne (481). En mathématiques, le score est un peu plus élevé, avec 511 points, ce qui place la France au 16^{ème} rang, au-dessus de la moyenne (500) mais derrière la Finlande (544), le Japon (534), la Corée du Sud (542), l’Australie (524), le Canada (532), la Suisse (527) et les Pays-Bas (538) notamment. En matière de « culture scientifique », notre pays se situe à la 13^{ème} place (511 points), là encore au-dessus de la moyenne (500 points) mais derrière la Finlande (548), le Japon (548), la Corée du Sud (538), l’Australie (525), les Pays-Bas (524), la République tchèque (523) ou le Canada (519).

(1) Cf. par exemple, dans des genres différents, les essais médiatisés de Marc Le Bris, *Et vos enfants ne sauront pas lire... ni compter*, septembre 2004, et Hervé Hamon, *Tant qu’il y aura des élèves*, septembre 2004.

(2) *Étude de septembre 2004, publiée dans la revue « L’état de l’école », octobre 2004.*

(3) Cf. OCDE, *Apprendre aujourd’hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, décembre 2004 ; *Regards sur l’éducation, les indicateurs de l’OCDE de 2006*, septembre 2006.

Si ces résultats comparatifs sont honorables pour la France, on pourrait cependant s'attendre à mieux de la part d'un pays qui constitue la cinquième puissance économique du monde et dont le rayonnement culturel a toujours été traditionnellement important. Par ailleurs, que penser de la rentabilité globale d'un système qui, tout en dépensant près de 25 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE dans le secondaire, obtient des résultats scolaires à peine supérieurs à celle-ci ?

2.- Un mécanisme de remplacement des professeurs absents qui s'améliore, mais toujours insuffisant

Les enquêtes réalisées par la Cour des comptes ont montré les faiblesses du processus de remplacement, qu'il s'agisse des suppléances de courte durée (moins de quinze jours) ou des remplacements de moyenne ou longue durée (plus de quinze jours).

On ne peut que rappeler le constat dressé par elle en 2003 :

« L'application (des dispositions sur la suppléance) 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(...)».

« Le taux de remplacement (pour les absences de plus longue durée)(...) 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 ». En outre, « le nombre de remplaçants constitue en fait un solde, qui résulte des opérations d'affectation, et non pas (...) un objectif en soi ».

D'où le recrutement par les académies d'enseignants non titulaires pour répondre aux besoins de remplacement. Mais « 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, « *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* ».

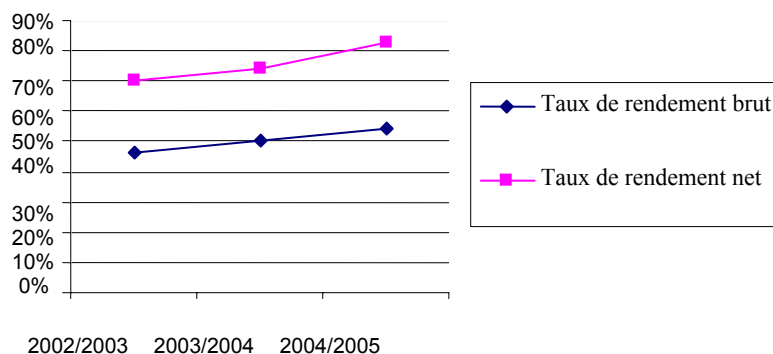
Selon les informations communiquées par le ministère, **le pourcentage d'heures non assurées dans les établissements publics du second degré serait de 6,7 % en 2005**, dont 3,7 % pour indisponibilité des locaux ou des enseignants et 3 % pour absence des enseignants. Selon les prévisions du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, **ce taux devrait passer à 6,2 % environ en 2006**, dont 3,6 % pour indisponibilité des locaux ou des enseignants et à 5,6 % en 2007, dont 3,6 % pour cette même indisponibilité.

Les académies, conscientes des marges de progression qui résident dans l'optimisation de leur potentiel de suppléance, ont entrepris dès la rentrée 2002 des actions d'ampleur variable relatives à la révision de leur carte des zones de remplacement : extension géographique des zones de remplacement, diminution de leur nombre et redéploiement d'emplois pour obtenir une meilleure répartition géographique des titulaires sur zone de remplacement (TZR).

Selon le ministère, à la rentrée 2004, toutes les académies ont revu leur dispositif de remplacement. Cette démarche a impliqué une politique académique volontariste et a exigé un dialogue social soutenu puisqu'elle a pu déboucher sur une opération générale de ré-affectation d'un très grand nombre de TZR au travers de nombreuses mesures de carte scolaire (mutations dans l'intérêt du service). Ainsi, les remplacements supérieurs à deux semaines ont pu être couverts à plus de 95 % en 2004-2005 par des titulaires et des contractuels. Parallèlement, les académies sont incitées à mieux anticiper les absences d'enseignants (notamment par l'alimentation systématique de bases de données) et à réduire celles-ci par une organisation plus rationnelle des formations et des examens.

Le ministère indique que **le taux de rendement net du remplacement, qui était de 82,5 % en 2005, devrait atteindre 85 % en 2006 et 87 % en 2007**.

Taux de rendement du potentiel de remplacement



L'amélioration du rendement entre juin 2004 et juin 2005 a conduit à réduire de 1.600 ETP le recours aux contractuels pour effectuer des suppléances. L'objectif d'accroissement de 82,5 à 85 % en 2006 devrait, selon le ministère, encore permettre une économie nouvelle. Celui-ci invoque néanmoins des rigidités s'opposant à un accroissement plus rapide du rendement : 130 disciplines pour 8.000 établissements couverts par 13 000 ETP de TZR en 2004-2005, répartis pour couvrir notamment des zones éloignées des grandes agglomérations vers lesquelles la mobilisation rapide de non titulaires est très aléatoire. Cela étant, **il est indispensable d'améliorer aussi le taux de rendement brut, qui reflète davantage la réalité** ⁽¹⁾. Or, ce taux reste insuffisant (à peine plus de 50 %).

S'agissant enfin des modalités du remplacement des absences de courte durée (inférieures à trois semaines), elles font l'objet, depuis l'année scolaire 2005-2006, d'un dispositif permettant aux personnels enseignants d'effectuer des heures supplémentaires, dans la limite de 60 heures sur l'ensemble de l'année scolaire, rémunérées à un taux spécifique (environ 51 euros par heure pour les agrégés et 36 euros par heure pour les certifiés). Ce dispositif, qui a fait l'objet de deux décrets d'application (n^{os} 1035 et 1036 du 26 août 2005), a été mis en œuvre conformément au nouvel alinéa de l'article L. 912-1 du code de l'éducation introduit par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui prévoit que les enseignants « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ».

(1) Le taux de rendement net mesure le nombre de journées d'absences effectivement remplacées par rapport au nombre total des journées d'absence ayant fait l'objet d'une demande de remplacement (absences égales ou supérieures à 15 jours). Contrairement au taux de rendement brut, il exclut les enseignants ayant une disponibilité inférieure à un tiers de leur obligation réglementaire de service, les agents en congé de maladie supérieur à 15 jours, les indisponibles (agents affectés dans les universités, missions académiques, personnes dans l'incapacité provisoire d'enseigner...) ainsi que les surnombres disciplinaires.

Il commence à produire des résultats. Comme l'a récemment rappelé le ministre de l'Éducation nationale, **en 2005-2006, on est passé de 500.000 heures d'absence remplacées à plus d'un million.**

Cependant, il ne remédie pour l'instant qu'à la moitié des deux millions d'heures d'absence dites prévisibles et de courte durée (formations, journées pédagogiques...). Il faut en outre ajouter : les absences de courte durée non prévisibles (maladies, accidents...), qui représentent trois millions d'heures ; les absences de longue durée (congés maternité, longues maladies...), qui s'élèvent également à trois millions d'heures ; enfin, les quatre millions d'heures de cours payées mais non effectuées en raison de la fermeture des établissements, liée à l'organisation des examens de fin d'année. L'amélioration du dispositif de remplacement doit donc être poursuivie.

3.- La persistance des inégalités

Plusieurs éléments indiquent que le système éducatif laisse, dans une large mesure, perdurer les inégalités. Les nombreuses études menées par exemple sur le caractère autoreproducteur des grandes écoles le montrent. Plus largement, le document préparatoire au débat sur l'école a souligné, par exemple, que 90 % des enfants de cadres accèdent à une classe de seconde générale ou technologique, contre 42 % des enfants d'ouvriers et d'inactifs. De même, 87 % des enfants de cadres supérieurs obtiennent le baccalauréat contre 45 % des enfants d'ouvriers non qualifiés. Pour l'OCDE, un élève de 15 ans issu d'un milieu défavorisé aurait quatre fois plus de risques de se situer en bas de l'échelle d'évaluation PISA, pour les résultats en mathématiques, qu'un élève de milieu favorisé ⁽¹⁾.

Cela ne doit cependant pas faire oublier le net resserrement des inégalités enregistré depuis un siècle. Ainsi, le taux d'accès au baccalauréat des enfants d'ouvriers non qualifiés était-il de 20 % au début des années 1980 (et 75 % pour les enfants de cadres supérieurs) contre 2 % (et 41 %) dans les années 1930.

Aux inégalités socioculturelles, il convient d'ajouter les inégalités géographiques, que tendaient à réduire les zones d'éducation prioritaires (ZEP), concernant 1,7 million d'élèves. Or, selon une étude de l'INSEE ⁽²⁾, publiée en septembre 2005, « *la mise en place des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde et l'obtention du baccalauréat* ». Elle s'est au contraire accompagnée d'une « *augmentation de l'homogénéité sociale* », c'est-à-dire en fait d'un accroissement des inégalités entre établissements.

Deux mesures ont notamment été prises cette année pour remédier à ces difficultés. En premier lieu, **la relance de l'éducation prioritaire**. Les équipes éducatives de 249 réseaux « ambition réussite » (249 collèges et 1.600 écoles de

(1) Cf. OCDE, Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE de 2006, septembre 2006.

(2) INSEE, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? » in « Économie et statistique » n°380, septembre 2005.

leur secteur) ont été renforcées lors de la dernière rentrée scolaire : 1.000 enseignants expérimentés supplémentaires, 3.000 assistants pédagogiques, ainsi qu'un principal adjoint et une infirmière scolaire dans chaque établissement. Il conviendra d'apprécier en 2007 l'efficacité de cette relance.

Deuxièmement, **le développement des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)**. Ceux-ci tendent à répondre le plus tôt possible aux difficultés d'un élève en lui proposant un programme de travail adapté à sa situation, élaboré par l'équipe pédagogique et discuté avec les parents. Ces programmes ont été généralisés cette année à deux niveaux : en CE1 à l'école élémentaire et en 6^{ème} au collège. Le premier bilan établi par l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) sur les premières expérimentations réalisées l'an dernier dans 8.500 classes d'écoles primaires et dans 149 collèges est assez critique : « *le pilotage de l'expérimentation des PPRE témoigne d'une grande diversité et de faiblesses évidentes* », estime le rapport ⁽¹⁾. De fait, les enseignants manquent de critères objectifs, autres que les évaluations nationales, pour sélectionner les élèves. Ainsi, dans certaines circonscriptions, toutes les écoles mettent en place des programmes de soutien pour les élèves ne maîtrisant pas 40 % des compétences attendues en CE2, alors qu'ailleurs le soutien peut concerner tous ceux qui ne maîtrisent pas 75 % de ces compétences. De plus, les contenus pédagogiques des programmes de soutien se caractérisent dans les écoles « *par une extrême disparité des pratiques* ». Au collège, « *force est de constater qu'il n'y a pas eu d'avancée significative dans l'aide aux élèves en difficulté* », conclut le rapport, qui préconise un meilleur encadrement des PPRE. La généralisation de ceux-ci devra donc être soigneusement évaluée à l'issue de la présente année scolaire.

4.- Les « sorties » sans qualification

Si le nombre d'élèves sortant sans qualification du système scolaire diminue sur longue période, il demeure encore trop important. De 300.000 en 1980, 200.000 en 1990, **le nombre de jeunes quittant le système éducatif diplômé au mieux d'un brevet serait encore de 160.000**. Cela signifie qu'environ 20 % des sortants se trouveraient dépourvus de diplôme de second cycle du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat).

Le rapport remis en septembre 2005 par les inspections générales de l'éducation nationale (IGEN et IGAENR) au ministre sur le sujet a confirmé ce constat ⁽²⁾ : « *150.000 à 160.000 jeunes par an sortent sans qualification : tous ceux qui n'ont ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat* », déplorent-elles. Selon le rapport, « *le système de formation n'est pas suffisamment organisé pour réduire de manière significative le nombre de jeunes sans qualification, que cela soit dans*

(1) Cf. IGEN, Programmes personnalisés de réussite éducative, rapport n° 2005-048, janvier 2006.

(2) Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Sorties sans qualification – analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier, 2005.

le repérage de ces jeunes, dans la sortie prématurée du système de formation ou dans les médiations quand ces sorties ont lieu ».

5.– Les problèmes d'illettrisme

L'illettrisme parmi les jeunes demeure une réalité à tous les niveaux du primaire et du secondaire. De nombreuses statistiques et études publiées par le ministère en témoignent. Rappelons seulement qu'à l'entrée en 6^{ème}, **3 % des élèves présentent des lacunes générales dans tous les domaines de la lecture** (alors qu'ils sont censés savoir lire) et qu'à **17 ans, 5 à 7 % des jeunes scolarisés « se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l'illettrisme »**.⁽¹⁾

6.– La violence scolaire

La violence scolaire est devenue depuis vingt ans une réalité tangible, qui prend des formes diverses, régulièrement rappelées par la presse : rackets entre élèves, violence verbale, voire physique, envers des professeurs, règlements de comptes entre enfants ou entre bandes rivales...

Certes, le ministère a entrepris des efforts substantiels pour enrayer cette violence, mais elle reste encore trop présente. Ainsi, à la fin avril 2004, environ 71.000 signalements avaient été recensés depuis le début de l'année scolaire, contre 65.000 à la même époque l'année précédente⁽²⁾. Le nombre moyen de signalements par établissement répondant (sachant que le taux de réponse s'était amélioré en 2003/2004) était ainsi passé de 11 à 11,6, soit une hausse d'environ 5 %. À la fin d'avril 2005, 67.200 signalements avaient été recensés. En tenant compte de la dégradation du taux de réponse (74 % des établissements avaient répondu à l'enquête en 2004-2005 contre 78 % l'année précédente), le nombre moyen de signalements cumulé depuis le début de l'année scolaire aurait seulement marqué un très léger recul par rapport à fin avril 2004 (- 1 %). Celui-ci cache cependant des évolutions différentes : une baisse légère pour les collèges (- 2 %), plus affirmée dans les lycées généraux et technologiques (- 6 %), tandis qu'une hausse de 6 % était enregistrée dans les lycées professionnels. Cela dit, le nombre d'incendies a doublé, celui des jets de pierre ou autres projectiles a augmenté de 30 % et les violences physiques sans arme, qui sont l'acte le plus fréquent, ont progressé de 4 %.

Restaurer pleinement l'ordre au sein de l'école demeure donc plus que jamais un défi dans un monde marqué par une violence quotidienne et dont les médias se font l'écho.

(1) Cf. *Éléments pour un diagnostic de l'école. Document général préparatoire au grand débat 2003-2004.*

(2) *Données recueillies par la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale, dans le cadre de l'enquête signa, mise en place à la rentrée 2001 dans l'ensemble des 7.900 établissements publics du second degré.*

7.– Les faiblesses de la politique d'orientation

La politique de l'orientation a été critiquée à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes⁽¹⁾. Selon elle, **les décisions d'affectation paraissent parfois moins déterminées par l'intérêt des élèves que par les formations disponibles dans l'académie**. Ainsi, le taux d'orientation vers les filières professionnelles varierait de 18 à 38 % selon les académies et ce sont dans celles qui présentent la plus forte proportion de lycées professionnels que les taux seraient les plus hauts. S'il est louable de vouloir utiliser au mieux les structures existantes, cela ne doit pas se faire au détriment de l'orientation souhaitable des élèves, mais conduire à une adaptation de l'offre de formation aux besoins constatés et prévisibles.

Or, comme le note la Cour des comptes, l'absence d'une véritable politique d'orientation conduit beaucoup d'académies à ouvrir des formations nouvelles sans en fermer d'autres pourtant devenues obsolètes par rapport aux besoins. Il en résulte une offre de formation surdimensionnée par rapport à la demande des élèves dans les secteurs porteurs, et inadaptée dans ceux qui ne le sont pas.

De manière générale, on estime qu'un jeune sur trois est aujourd'hui affecté à une filière de formation qu'il n'a pas choisie.

Le rapport remis en septembre 2005 par notre collègue Irène Tharin au Premier ministre sur l'orientation et l'insertion professionnelle confirme ce diagnostic critique⁽²⁾. « *Malgré plus de 20.000 personnes et une multiplicité de structures, l'orientation provoque toujours l'insatisfaction générale* » conclut-elle. Et de proposer – à juste titre – une refonte totale du recrutement et de la formation des conseillers psychologues (COP), la création d'un plan formation en entreprises à leur intention et la mise en place d'un module obligatoire d'éducation à l'orientation au collège et au lycée, notamment.

Il est significatif à cet égard qu'environ un dixième des jeunes français de 20 à 24 ans se trouvaient à la fois non scolarisés et au chômage en 2003, contre 7,3 % en moyenne dans l'OCDE.

Pour remédier à ces lacunes, le Premier ministre a annoncé dans sa conférence de presse du 1^{er} décembre 2005 la création d'un service public de l'orientation, chargé de mettre en œuvre un schéma national d'orientation. Ce schéma – que le délégué interministériel à l'orientation sera chargé de coordonner – s'appuiera sur l'évaluation de l'expérimentation menée en 2005-2006 dans six académies (Amiens, Bordeaux, Caen, Nantes, Strasbourg et Versailles) d'un schéma régional d'orientation, dont l'objectif est d'expérimenter de façon concrète la mise en cohérence des actions des différents acteurs du secteur, pour offrir des informations et des services harmonisés depuis le collège

(1) cf. *Cour des comptes*, La gestion du système éducatif, avril 2003.

(2) *Mme Irène Tharin*, Orientation, réussite scolaire : ensemble relevons le défi, septembre 2005.

jusqu'à la licence et améliorer l'offre de formation. **Les cinq orientations suivantes ont été retenues :**

– coordonner les services placés sous différentes tutelles (État, régions, chambres consulaires) ;

– créer des compléments à l'option « découverte professionnelle » dans les collèges et à l'information régulière des lycéens ;

– valoriser l'apprentissage comme une voie d'orientation au même titre que les autres et le renforcement du rôle des universités dans l'orientation et l'insertion professionnelle ;

– élaborer un schéma régional d'orientation post-baccalauréat sur quatre ans, afin d'harmoniser les créations de formation et constituer une base d'informations à destination des élèves et étudiants (rentrée 2006) ;

– réguler les admissions en section de technicien spécialisé (STS) et en institut universitaire de technologie (IUT) afin d'augmenter le nombre de candidats bacheliers technologiques et professionnels (rentrée 2006).

Par ailleurs, la circulaire n° 2006-051 du 27 mars 2006 du 31 mars 2006 insiste sur la nécessité de **concevoir l'orientation comme une partie intégrante de la démarche éducative**. Elle prévoit en particulier qu'« *au lycée, à titre expérimental, il serait souhaitable de consacrer dix heures par an à l'information sur les métiers et l'enseignement supérieur* ».

Enfin, un groupe de travail, réuni dès le premier trimestre de cette année scolaire à l'initiative du ministère de l'Éducation nationale, sera chargé de définir les besoins du système éducatif en matière d'orientation.

Restera à apprécier en fin d'année scolaire l'efficacité précise de ces mesures.

II.– DES MOYENS STABILISÉS EN 2007 ET ORIENTÉS VERS UNE MEILLEURE GESTION

A.– UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE

1.– L'évolution globale des crédits

À périmètre constant, le budget de la mission *Enseignement scolaire* progresse de près de 1,3 %. Cette augmentation maîtrisée traduit logiquement la contribution de la mission à la maîtrise des dépenses publiques et à la baisse d'1 % en volume du budget de l'État prévue pour 2007. Cet effort, qui distingue ce budget de celui des années précédentes, mérite d'être salué. Et ce, d'autant qu'il s'accompagne, comme on le verra, d'un souci d'améliorer la qualité du service rendu et de valoriser les ressources existantes.

Le projet de budget comporte cette année plusieurs modifications de périmètre. Celles-ci sont principalement de deux ordres :

– la poursuite de la mise en œuvre de la décentralisation, qui conduit notamment à transférer vers les collectivités territoriales à la fois 23.400 emplois de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) ayant opté pour l'intégration ou le détachement dans la fonction publique territoriale et la part correspondant au forfait d'externat, soit - 926 millions d'euros de crédits ;

– des mesures de transfert d'emplois vers d'autres missions, qui s'élèvent en solde net à - 206 ETPT⁽¹⁾, soit - 13,6 millions d'euros. La principale mesure concerne la mission *Sport, jeunesse et vie associative* (- 192 ETPT, soit 11,2 millions d'euros) en vue, conformément à l'esprit de la LOLF, d'affecter à cette mission les agents mis à disposition par l'Éducation nationale auprès du ministère chargé de la jeunesse et des sports.

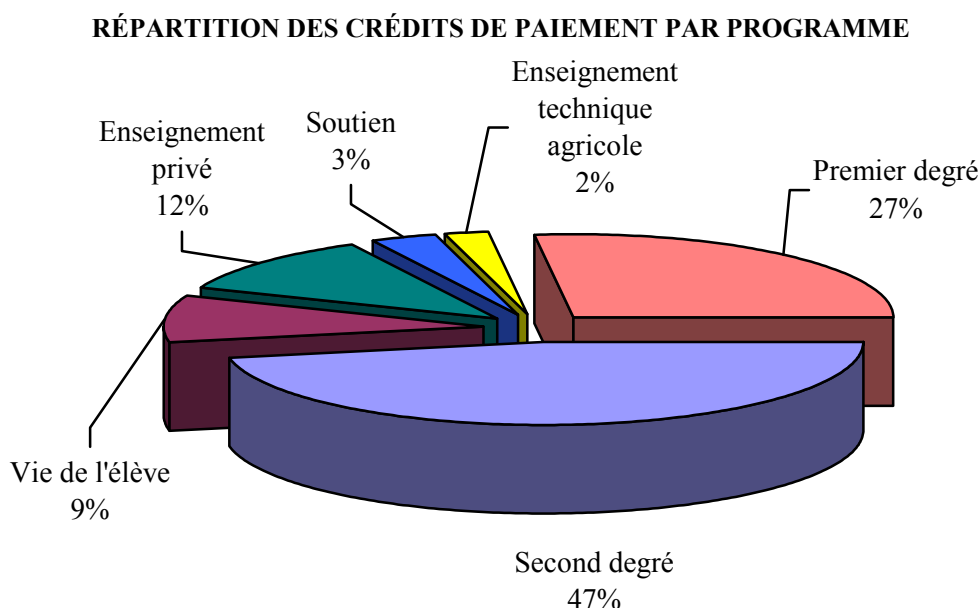
Compte tenu de ces modifications, le budget de la mission enregistre, avec 59,5 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour 2007, une baisse de 180 millions d'euros, soit - 0,30 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006.

2.– La répartition des crédits de paiement

La mission *Enseignement scolaire* rassemble l'ensemble des moyens budgétaires que l'État consacre au service public de l'éducation. Cette mission interministérielle repose sur une coopération étroite des politiques scolaires menées par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Agriculture. Son budget prend en charge la scolarisation de 13 millions d'élèves.

(1) *Équivalents temps plein travaillés.*

La mission se compose des **six programmes suivants** :



Le programme *Enseignement scolaire public du premier degré* (n° 140), qui représente **27 % du budget**, est doté pour 2007 de près de 16,1 milliards d'euros, contre 15,7 en loi de finances initiale (LFI) pour 2006, soit une progression de 398 millions d'euros ou **+ 2,5 %**. Cet accroissement s'explique principalement par les mesures salariales générales (augmentation de la valeur du point de la fonction publique, effet du GVT...), par les mesures catégorielles ainsi que par la hausse du nombre d'enseignants liée à celle du nombre d'élèves dans le premier degré ⁽¹⁾. On observe par ailleurs une baisse de 25 millions d'euros des dépenses de fonctionnement (73,5 millions d'euros prévus en 2007 contre 48 millions ouverts en LFI pour 2006) et une baisse équivalente des dépenses d'intervention (1 million d'euros prévus en 2007), qui s'explique par des corrections de périmètre (imputation sur le titre 3, au lieu du titre 6, des crédits de fonctionnement relatifs à la rémunération des instituteurs du cadre territorial de Mayotte).

Le programme *Enseignement scolaire public du second degré* (n° 141) rassemble **47 % des crédits**, avec près de 27,9 milliards d'euros prévus pour 2007, contre 27,7 en 2006. Il présente une hausse limitée (+ 163 millions d'euros, soit **+ 0,59 %**), liée essentiellement à l'effet combiné des mesures salariales générales (augmentation de la valeur du point de la fonction publique, effet du GVT...), des mesures catégorielles, de la baisse du nombre d'enseignants provoquée par celle du nombre d'élèves scolarisés dans le second degré, de la rationalisation du régime des décharges de service et de la réduction des surnombres disciplinaires ⁽²⁾.

(1) Voir B ci-après.

(2) Idem.

Le programme *Vie de l'élève* (n° 230), qui regroupe **9 % des crédits**, présente au contraire une baisse significative (- 610 millions d'euros, soit - **10,2 %**), avec 5,3 milliards d'euros prévus pour 2007, contre 5,9 milliards l'an dernier. Cette baisse est principalement due aux transferts liés à la décentralisation des TOS évoquée plus haut. Elle est légèrement compensée par un accroissement de près de 89 millions d'euros des dépenses d'intervention (1.748 millions d'euros prévus en 2007 contre 1.659 millions votés en loi de finances pour 2006). Celui-ci résulte pour l'essentiel du solde de cinq principaux mouvements :

- une augmentation de 131,7 millions d'euros des crédits consacrés aux assistants d'éducation (pour une enveloppe globale de 913 millions d'euros), dont 98,5 millions de crédits redéployés à partir du titre 2 en raison de la transformation de 6.000 maîtres d'internat – surveillants d'externat (MISE) en assistants d'éducation ;

- une économie de 116,7 millions d'euros liée à l'extinction du dispositif des emplois jeunes ;

- la nouvelle dotation de 39,3 millions d'euros correspondant à la part du ministère dans le financement des 50.000 contrats aidés (essentiellement des contrats d'avenir) pour l'année scolaire en cours ;

- l'accroissement des crédits des bourses (46,5 millions d'euros, dont 17 millions redéployés à partir des fonds sociaux) ;

- une dotation supplémentaire de 6,5 millions d'euros dans le cadre des conventions passées avec les collectivités territoriales prenant en charge pour le compte de l'État les prestations de santé scolaire.

Le programme *Enseignement privé du premier et du second degrés* (n° 139), contrairement aux trois premiers, placés sous la responsabilité du directeur de l'enseignement scolaire, est sous celle du directeur des affaires financières. Pour 2007, il serait doté de 6,8 milliards d'euros (**11,5 % des crédits**), contre 7 milliards en 2006, affiche une baisse de 203 millions, soit - **2,9 %**, liée principalement – malgré les augmentations des mesures salariales générales et catégorielles – à la réduction des dépenses d'intervention correspondant au transfert du forfait d'externat évoqué plus haut (248,6 millions d'euros). On relève notamment une mesure d'économie (- 7 millions d'euros, dans le cadre de l'extinction du dispositif des emplois jeunes) et trois mesures nouvelles : la revalorisation du forfait d'externat (13,6 millions d'euros), la contribution du ministère au financement des 1.250 contrats aidés prévus pour 2007 (+ 4,5 millions d'euros) et l'augmentation des crédits des bourses (+ 3 millions d'euros).

Le programme *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* (n° 214) a pour responsable le secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale. Regroupant **3,3 % des crédits**, il est également en légère hausse (+ 79 millions d'euros, soit + **3,9 %**), avec près de 2,1 milliards d'euros, contre un peu plus de

2 milliards en 2006. Cette hausse découle pour l'essentiel de l'accroissement des crédits du personnel (+ 32 millions d'euros) lié aux mesures salariales générales et catégorielles. Elle s'explique également par plusieurs mesures nouvelles (+ 47,5 millions d'euros) : le relèvement du taux des pensions civiles de 33 % à 39,5 % des personnels des établissements publics nationaux : Centre international d'études pédagogiques, Centre national d'enseignement à distance, Office national d'information sur les enseignements et les professions, Centre national de documentation pédagogique et centres régionaux, enfin, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (5 millions d'euros) ; le financement de la pénalité pour non-respect de l'obligation d'emplois de 6 % de travailleurs handicapés (17,9 millions d'euros) ; le paiement à partir de 2007 des loyers budgétaires des immeubles de bureaux ou à usage principal de bureaux dont l'État est propriétaire, sachant que cette mesure ne concerne en 2007 que les bureaux d'administration centrale situés en Île-de-France (23,2 millions d'euros). On note enfin que les crédits d'investissement prévus baissent parallèlement de 6,8 millions d'euros (38 millions d'euros contre 44,6 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2006).

Le dernier programme, *Enseignement technique agricole* (n° 143), relève, quant à lui, de la responsabilité du directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture. Il a pour objectif plus spécifique « *d'œuvrer au développement agricole et de participer à l'animation et au développement du territoire* ». Doté, comme en 2006, de près d'1,3 milliard d'euros pour 2007 (**2,2 % du budget**), il diminue de 8 millions d'euros, soit une baisse de **0,6 %**, liée essentiellement – malgré les mesures salariales générales et catégorielles – à des modifications de périmètre (transfert de TOS et transferts entre programmes notamment).

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
140—Enseignement scolaire public du premier degré	15.734.050.801	16.132.574.728		15.734.050.801	16.132.574.728	
01—Enseignement préélémentaire	3.871.504.523	3.987.394.188		3.871.504.523	3.987.394.188	
02—Enseignement élémentaire	7.377.365.551	7.591.701.790		7.377.365.551	7.591.701.790	
03—Besoins éducatifs particuliers	1.379.921.492	1.420.482.125		1.379.921.492	1.420.482.125	
04—Formation des personnels enseignants	842.264.164	803.881.403		842.264.164	803.881.403	
05—Remplacement	1.273.942.585	1.311.285.009		1.273.942.585	1.311.285.009	
06—Pilotage et encadrement pédagogique	822.564.068	846.750.782		822.564.068	846.750.782	
07—Personnels en situations diverses	166.488.418	171.079.431		166.488.418	171.079.431	
141—Enseignement scolaire public du second degré	27.732.708.072	27.895.918.734	520.000	27.732.708.072	27.895.918.734	520.000
01—Enseignement en collège	9.868.892.678	9.955.649.723		9.868.892.678	9.955.649.723	
02—Enseignement général et technologique en lycée	5.955.510.599	6.008.505.267		5.955.510.599	6.008.505.267	
03—Enseignement professionnel sous statut scolaire	3.708.114.361	3.741.888.819	320.000	3.708.114.361	3.741.888.819	320.000
04—Apprentissage	27.664.459	27.824.233		27.664.459	27.824.233	
05—Enseignement post-baccalauréat en lycée	1.797.897.664	1.808.778.943		1.797.897.664	1.808.778.943	
06—Besoins éducatifs particuliers	1.033.339.271	1.039.737.248		1.033.339.271	1.039.737.248	
07—Aide à l'insertion professionnelle	49.299.409	50.070.296		49.299.409	50.070.296	
08—Information et orientation	254.000.932	255.590.264		254.000.932	255.590.264	
09—Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	188.949.654	177.121.209		188.949.654	177.121.209	
10—Formation des personnels enseignants et d'orientation	671.832.126	640.169.129		671.832.126	640.169.129	
11—Remplacement	1.027.996.660	1.034.515.838		1.027.996.660	1.034.515.838	
12—Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2.806.593.424	2.824.233.547		2.806.593.424	2.824.233.547	
13—Personnels en situations diverses	208.075.405	209.740.296		208.075.405	209.740.296	
14—Subventions globalisées aux EPLE	134.541.430	122.093.922	200.000	134.541.430	122.093.922	200.000
230—Vie de l'élève	5.942.220.359	5.332.700.986		5.942.220.359	5.332.700.986	
01—Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2.003.393.219	1.966.269.520		2.003.393.219	1.966.269.520	
02—Santé scolaire	332.719.193	344.957.890		332.719.193	344.957.890	
03—Accompagnement des élèves handicapés	185.039.620	179.409.080		185.039.620	179.409.080	
04—Action sociale	629.138.083	660.092.409		629.138.083	660.092.409	
05—Accueil et service aux élèves	2.791.930.244	2.181.972.087		2.791.930.244	2.181.972.087	
139—Enseignement privé du premier et du second degré	7.040.775.764	6.837.072.116		7.040.775.764	6.837.072.116	
01—Enseignement préélémentaire	562.365.331	568.573.952		562.365.331	568.573.952	
02—Enseignement élémentaire	1.003.214.495	1.014.267.114		1.003.214.495	1.014.267.114	
03—Enseignement en collège	1.771.726.305	1.791.333.032		1.771.726.305	1.791.333.032	
04—Enseignement général et technologique en lycée	1.094.189.214	1.106.303.792		1.094.189.214	1.106.303.792	
05—Enseignement professionnel sous statut scolaire	728.521.771	736.587.815		728.521.771	736.587.815	

Source : PLF 2007, annexe relative à la mission Enseignement scolaire.

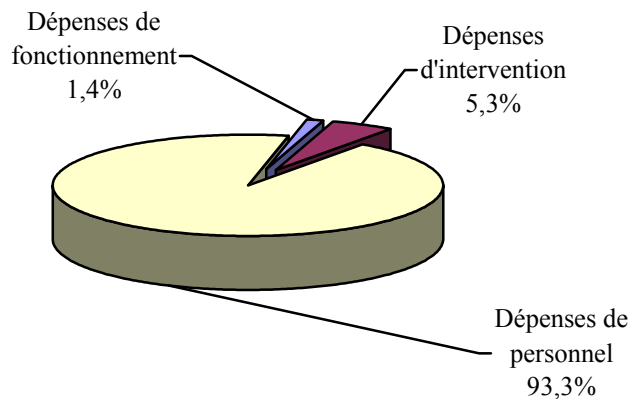
RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION (suite)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
06-Enseignement post-baccalauréat en lycée	247.448.484	250.189.381		247.448.484	250.189.381	
07-Dispositifs spécifiques de scolarisation	142.859.593	144.437.895		142.859.593	144.437.895	
08-Actions sociales en faveur des élèves	68.052.200	71.100.000		68.052.200	71.100.000	
09-Fonctionnement des établissements	841.519.237	604.837.432		841.519.237	604.837.432	
10-Formation initiale et continue des enseignants	160.902.645	163.231.022		160.902.645	163.231.022	
11-Remplacement	149.374.349	151.028.872		149.374.349	151.028.872	
12-Soutien	270.602.140	235.181.809		270.602.140	235.181.809	
214-Soutien de la politique de l'Éducation nationale	2.006.065.191	2.083.256.546	1.417.000	2.002.015.541	2.081.183.593	1.417.000
01-Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche	377.137.703	376.988.930		377.137.703	376.988.930	
02-Évaluation et contrôle	52.952.657	54.258.328	260.000	52.952.657	54.258.328	260.000
03-Communication	18.005.844	19.174.276		18.005.844	19.174.276	
04-Expertise juridique	14.844.653	15.729.358		14.844.653	15.729.358	
05-Action internationale	17.081.748	17.701.494		17.081.748	17.951.494	
06-Politique des ressources humaines	577.895.519	633.160.520	325.000	577.952.519	630.775.867	325.000
07-Établissement d'appui de la politique éducative	158.558.155	162.501.952		158.516.155	162.501.952	
08-Logistique, système d'information, immobilier	634.303.106	663.321.350	832.000	630.238.456	663.383.050	832.000
09-Certification	144.839.433	129.973.965		144.839.433	129.973.965	
10-Transports scolaires	10.446.373	10.446.373		10.446.373	10.446.373	
143-Enseignement technique agricole	1.287.941.791	1.585.559.218	2.600.000	1.288.208.291	1.280.059.218	2.600.000
01-Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	687.371.384	676.833.939		687.637.884	676.833.939	
02-Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	506.353.439	818.573.227		506.353.439	513.073.227	
03-Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	83.177.973	81.028.061		83.177.973	81.028.061	
04-Évolution des compétences et dynamique territoriale	6.630.342	4.562.922	2.600.000	6.630.342	4.562.922	2.600.000
05-Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4.408.653	4.561.069		4.408.653	4.561.069	

Source : PLF 2007, annexe relative à la mission Enseignement scolaire.

La décomposition des crédits par titre confirme **la part prédominante des crédits de personnel**, soit 93,3 % au sens strict, sachant que si l'on intègre toutes les dépenses destinées *in fine* aux rémunérations, ce taux atteint près de 97 %. Plus d'1,3 million de personnes, dont au moins 900.000 enseignants, participent en effet à la mise en œuvre de la politique de l'enseignement scolaire.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRE



Par différence, **les dépenses d'intervention** représentent seulement 5,3 % des crédits. Elles baissent de 159 millions d'euros, soit 4,8 %, passant de 3.289 millions d'euros en loi de finances pour 2006 à 3.130 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Cette diminution tient principalement à la contraction des dépenses d'intervention du programme *Enseignement privé du premier et du second degrés* (transfert du forfait d'externat) et au changement de périmètre du programme *Enseignement scolaire public du premier degré* déjà évoqués.

La part des **dépenses de fonctionnement** reste proportionnellement faible (1,4 %), même si elle passe de 734 millions d'euros en loi de finances pour 2006 à 809 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une augmentation de 75 millions d'euros (+ 10,2 %). Cette hausse résulte principalement de deux mouvements précités : un changement de périmètre sur le programme *Enseignement scolaire public du premier degré* et les 47,5 millions d'euros de mesures nouvelles du programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

Les dépenses d'investissement – qui ne concernent que le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* – restent résiduelles (0,06 %), d'autant que, comme on l'a vu, elles baissent de 6,8 millions d'euros (38 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances).

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
140 Enseignement scolaire public du premier degré	15.734.050.801	16.132.574.728		15.734.050.801	16.132.574.728	
Titre 2. Dépenses de personnel	15.659.910.051	16.057.963.548		15.659.910.051	16.057.963.548	
Autres dépenses :	74.140.750	74.611.180		74.140.750	74.611.180	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	48.095.152	73.549.820		48.095.152	73.549.820	
Titre 6. Dépenses d'intervention	26.045.598	1.061.360		26.045.598	1.061.360	
141 Enseignement scolaire public du second degré	27.732.708.072	27.895.918.734	520.000	27.732.708.072	27.895.918.734	520.000
Titre 2. Dépenses de personnel	27.525.837.042	27.685.274.204	320.000	27.525.837.042	27.685.274.204	320.000
Autres dépenses	206.871.030	210.644.530	200.000	206.871.030	210.644.530	200.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	51.885.760	53.081.110		51.885.760	53.081.110	
Titre 6. Dépenses d'intervention	154.985.270	157.563.420	200.000	154.985.270	157.563.420	200.000
230 Vie de l'élève	5.942.220.359	5.332.700.986		5.942.220.359	5.332.700.986	
Titre 2. Dépenses de personnel	4.232.020.840	3.535.637.843		4.232.020.840	3.535.637.843	
Autres dépenses	1.710.199.519	1.797.063.143		1.710.199.519	1.797.063.143	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	50.409.604	48.422.463		50.409.604	48.422.463	
Titre 6. Dépenses d'intervention	1.659.789.915	1.748.640.680		1.659.789.915	1.748.640.680	
139 Enseignement privé des premier et second degrés	7.040.775.764	6.837.072.116		7.040.775.764	6.837.072.116	
Titre 2. Dépenses de personnel	6.078.065.810	6.105.536.940		6.078.065.810	6.105.536.940	
Autres dépenses	962.709.954	731.535.176		962.709.954	731.535.176	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	2.170.331	4.627.950		2.170.331	4.627.950	
Titre 6. Dépenses d'intervention	960.539.623	726.907.226		960.539.623	726.907.226	
214 Soutien de la politique de l'éducation nationale	2.006.065.191	2.083.256.546	1.417.000	2.002.015.541	2.081.183.593	1.417.000
Titre 2. Dépenses de personnel	1.306.771.444	1.338.434.568		1.306.771.444	1.338.434.568	
Autres dépenses	699.293.747	744.821.978	1.417.000	695.244.097	742.749.025	1.417.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	571.076.541	618.899.167	1.417.000	571.391.541	619.506.167	1.417.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	54.813.000	46.694.253		44.595.650	38.011.300	
Titre 6. Dépenses d'intervention	73.403.906	79.228.558		79.256.906	85.231.558	
143 Enseignement technique agricole	1.287.941.791	1.585.559.218	2.600.000	1.288.208.291	1.280.059.218	2.600.000
Titre 2. Dépenses de personnel	868.202.401	859.332.960		868.202.401	859.332.960	
Autres dépenses	419.739.390	726.226.258	2.600.000	420.005.890	420.726.258	2.600.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	10.303.549	10.125.502		10.303.549	10.125.502	
Titre 5. Dépenses d'investissement	167.687			434.187		
Titre 6. Dépenses d'intervention	409.268.154	716.100.756	2.600.000	409.268.154	410.600.756	2.600.000

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE (suite)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
Totaux pour la mission	59.743.761.978	59.867.082.328	4.537.000	59.739.978.828	59.559.509.375	4.537.000
Dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	55.670.807.588	55.582.180.063	320.000	55.670.807.588	55.582.180.063	320.000
Autres dépenses	4.072.954.390	4.284.902.265	4.217.000	4.069.171.240	3.977.329.312	4.217.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	733.940.937	808.706.012	1.417.000	734.255.937	809.313.012	1.417.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	54.980.987	46.694.253		45.029.837	38.011.300	
Titre 6. Dépenses d'intervention	3.284.032.466	3.429.502.000	2.800.000	3.289.885.466	3.130.005.000	2.800.000

Source : PLF 2007, annexe relative à la mission Enseignement scolaire.

3.- Les autorisations d'engagement

Pour tous les programmes de la mission, à l'exception des programmes relatifs au soutien de la politique de l'Éducation nationale et à l'enseignement technique agricole, le montant des autorisations d'engagement demandées pour 2007 est le même que celui des crédits de paiement. Cela tient à la nature des crédits composant le budget de la mission, en particulier à la part relativement faible des crédits d'investissement, qui ne figurent d'ailleurs que dans ces deux derniers programmes.

C'est sur le programme *Enseignement technique agricole* qu'on note l'écart principal – de 305,5 millions d'euros – entre les autorisations d'engagement (1.585,5 millions) et les crédits de paiement (1.280 millions), lié à l'augmentation de 297,7 millions d'euros des autorisations d'engagement par rapport à celles ouvertes en loi de finances pour 2006. Cette augmentation est destinée à permettre au ministère de l'Agriculture de prendre les engagements nécessaires, auprès des établissements du privé (temps plein et rythme approprié), à la couverture des engagements contractés au titre des deux années scolaires 2006/2007 et 2007/2008.

4.- Les dépenses de personnel et autorisations d'emplois : une diminution due à une meilleure gestion, qui n'affecte pas le taux d'encadrement pédagogique

D'un montant de près de 55,6 milliards d'euros prévu pour 2007, les dépenses de personnel connaissent, par rapport à la précédente loi de finances initiale, **une baisse de 88,7 millions d'euros** (ou – 0,16 %). Cette baisse résulte de la combinaison des **trois principaux facteurs suivants** :

– **les transferts liés à la décentralisation des TOS**, déjà évoquée (notamment la réduction de 697 millions d'euros sur le programme *Vie de l'élève*) ;

– **la progression des rémunérations**, dont une partie est automatique (effet du GVT et augmentation du point de la fonction publique notamment). À cet égard, l'un des objectifs du projet de budget pour 2007 est, comme on le verra, la revalorisation des rémunérations des personnels et l'amélioration de leur déroulement de carrière (627 millions d'euros prévus dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord salarial de la fonction publique du 26 janvier 2006 et 190 millions d'euros de mesures catégorielles) ⁽¹⁾ ;

– enfin, **la diminution des effectifs**. Il faut rappeler que ces effectifs ne sont pas comptabilisés en emplois mais en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ⁽²⁾ : l'ETPT annuel prend en compte une proratisation de l'activité des agents en fonction de leur quotité de travail et de leur durée d'activité sur l'année. Or, le nombre d'ETPT prévu pour 2007 s'établit pour l'ensemble de la mission à 1.087.520 contre 1.123.407 en loi de finances pour 2006, soit une **réduction de 35.887 ETPT** (– 3,19) ⁽³⁾.

Le tableau suivant retrace la ventilation, établie par le ministère, des effectifs dans les plafonds d'emplois pour 2005, 2006 et 2007.

(1) Voir B ci-après.

(2) La notion d'EPTP, employée de façon relativement indifférente avec celle d'ETP (emploi équivalent temps plein), présente néanmoins par rapport à celle-ci une légère différence. Alors que la première est calculée par rapport au temps de travail, la seconde l'est par rapport au coût effectif. Ainsi, une personne travaillant à 80 % pour une année entière comptera pour 0,8 ETPT, mais équivaldra à 0,85 ETP, dans la mesure où sa rémunération correspond aux 6/7èmes d'une rémunération à temps complet.

(3) Sur les cinq programmes relevant de l'Éducation nationale, hors enseignement technique agricole, le nombre d'ETPT est de 1.069.473, contre 1.104.447 en 2006, soit une baisse de 34.974 ETPT (– 3,17 %).

PLAFONDS D'EMPLOIS (EN ETPT)

	Enseignement du 1^{er} degré public	Enseignement du second degré public	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Vie de l'élève	Enseignement privé
Plafond d'emplois 2005					
Enseignants du 1 ^{er} degré	317.538	9.953	111		43.698
Enseignants du 2 nd degré	271	402.200	123		85.785
Enseignants stagiaires	16.338	11.949		445	2.526
Personnels administratifs, techniques et de service		31.253	25.436	95.356	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.778	833	45.246	
Personnels d'encadrement	1.488	16.152	1.741		
Personnels de bibliothèques et musées			21		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
Total programme	335.635	402.285	28.269	141.047	132.009
Total général plafond d'emplois 2005 : 1.039.245					

Plafond d'emplois 2006					
Enseignants du 1 ^{er} degré	318.224	9.951	108		43.843
Enseignants du 2 nd degré	248	397.841	115		85.246
Enseignants stagiaires	15.447	11.854		444	2.526
Personnels administratifs, techniques et de service		30.903	25.255	92.723	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.739	832	38.616	
Personnels d'encadrement	1.479	16.200	1.828		
Personnels de bibliothèques et musées			21		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
Total programme	335.398	477.488	28.163	131.783	131.615
Total général plafond d'emplois 2006 : 1.104.447					

Plafond d'emplois 2007					
Enseignants du 1 ^{er} degré	318.760	9.949	128		43.982
Enseignants du 2 nd degré	257	394.639	311		84.783
Enseignants stagiaires	13.522	9.973		411	2.526
Personnels administratifs, techniques et de service		30.973	24.478	69.333	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.722	873	34.318	
Personnels d'encadrement	1.485	16.201	1.824		
Personnels de bibliothèques et musées			21		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
Total programme	334 024	472.457	27.639	104.062	131.291
Total général plafond d'emplois 2007 : 1.069.473					

(1) Données hors programme *Enseignement technique agricole*, soit 18.047 ETPT pour 2007, en baisse de 913 ETPT.

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

Le caractère interministériel de la mission trouve encore ses limites dans ce dénombrement, puisque ne sont présentés que les effectifs relevant du ministère de l'Éducation nationale. Ces données n'incorporent malheureusement pas celles relatives au programme *Enseignement technique agricole*.

L'esprit de la LOLF est donc ici battu en brèche. Votre Rapporteur spécial veut bien prendre en considération les difficultés d'ordre statistique inhérentes à la transition d'une logique d'administrations gestionnaires à une approche par missions de l'État. Mais il insiste pour que, l'an prochain, cette transition étant achevée, les informations jointes au projet de loi de finances pour 2008 traduisent pleinement une gestion renouvelée du personnel comportant des instruments de pilotage interministériel. Il ne doute pas de la capacité des gestionnaires responsables à mener à son terme ce projet.

En ce qui concerne le programme *Enseignement technique agricole*, le projet annuel de performances pour 2007 précise que le plafond d'emplois demandé pour ce programme est de 18.047 ETPT pour 2007, contre 18.960 en 2006, soit une baisse de 913 ETPT. Celle-ci est liée principalement à des modifications de périmètre (transfert des TOS aux collectivités territoriales, MISE...), à des transferts entre programmes, à l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2006 et à 56 suppressions d'emplois (dont 18 enseignants) en 2007.

Quant aux cinq programmes dont les responsables relèvent de l'autorité du ministre de l'Éducation nationale, **la diminution prévue de 34.974 ETPT résulte de trois séries de mesures principales :**

- **des mesures de périmètre**, principalement les **mesures financières liées à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, qui conduit au transfert de **23.403 ETPT** ⁽¹⁾ se déclinant comme suit :
 - transfert des personnels titulaires TOS ayant exercé leur droit d'option : suppression de 21.475 ETPT du plafond d'emplois (– 621 millions d'euros) ;
 - transfert des agents non titulaires (ANT) : suppression de 768 ETPT (- 15,2 millions d'euros) ;
 - transfert des emplois vacants de TOS : suppression de 1.000 ETPT devenus vacants depuis le transfert des services (– 26,9 millions d'euros) ;
 - transfert des emplois vacants de gestionnaires de TOS : suppression de 160 ETPT (– 4,5 millions d'euros).

Au titre des mesures de périmètre, 500 emplois (correspondant à 167 ETPT) accueillant des personnels enseignants en réemploi, soit 350 sur le

(1) Le total des transferts liés à la décentralisation des TOS figurant dans les projets annuels de performances atteint donc 23.549 ETPT, y compris, sur le programme *Enseignement technique agricole*, 66 ETPT d'emplois vacants et 80 ETPT d'agents non titulaires transférés.

second degré et 150 sur le premier degré, actuellement mis à disposition du Centre national d'enseignement à distance (CNED), doivent être transférés sur le budget de cet établissement. Les mesures de transferts vers d'autres missions, notamment la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, représentent par ailleurs un solde négatif de 206 ETPT. Il faut ajouter également la suppression de 2.500 ETPT de MISE, transformés en assistants d'éducation, dont les crédits figurent au titre 6, relatif aux dépenses d'intervention ;

- **l'extension en année pleine des mesures du schéma d'emplois de la LFI pour 2006**, qui conduit à la suppression de **4.078 ETPT** (dont 1.166 ETPT liés à la suppression de MISE, remplacés par des assistants d'éducation financés sur le titre 6) (– 97,8 millions d'euros) ;
- **le schéma d'emplois pour 2007**, qui conduit à la suppression de **4.623 ETPT** (soit 8.512 emplois et – 167,2 millions d'euros), se répartissant comme suit ⁽¹⁾ :

– mesures liées à la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école : + 294 ETPT (création de 166 unités pédagogiques d'intégration, 200 classes relais, 300 infirmières scolaires...)

– mesures liées à la démographie des élèves : – 600 ETPT (effet combiné des premier et second degrés) ;

– mesures liées à l'intégration d'instituteurs dans la fonction publique de l'État à Mayotte : + 93 ETPT ;

– suppression d'emplois d'intervenants et d'assistants étrangers de langues : – 167 ETPT (emplois non justifiés) ;

– suppressions liées à la mise en œuvre des préconisations des audits et à la rationalisation de l'utilisation des moyens en personnels : – 1.337 ETPT ;

– mesures concernant les stagiaires : – 2.906 ETPT (emplois non pourvus).

Cette réduction du nombre d'ETPT, qui est fondée sur une meilleure gestion des ressources du ministère, **n'affecte en conséquence pas le taux d'encadrement pédagogique, qui reste inchangé** – soit 23 élèves par enseignant dans le premier degré ⁽²⁾ et 12,6 dans le second. Mieux : elle permet de redéployer des effectifs vers des actions prioritaires, telles que l'accueil des élèves handicapés ou le renforcement des services sanitaires et sociaux à l'école, comme on le verra plus loin ⁽³⁾.

Il convient par ailleurs de souligner que **cette baisse est dans une large mesure compensée par le recrutement, pour l'année scolaire 2006-2007, de**

(1) La justification de ces mesures, qui recouvrent les priorités du ministère pour 2007, est précisée plus loin (cf. B ci-après).

(2) Ou 18 % si l'on prend en compte les directeurs d'école qui enseignent.

(3) Voir B ci-après.

50.000 contrats d'avenir (CAV) – soit 25.000 en année pleine – pour exercer des fonctions administratives auprès des directeurs d'école ainsi que des fonctions d'accompagnement auprès des élèves handicapés (une nouvelle dotation de 39,3 millions d'euros étant prévue dans le projet de loi de finances à cet effet pour financer la part employeur du ministère) ⁽¹⁾. **Ces emplois de vie scolaire (EVS) s'ajoutent aux 29.000 EVS déjà existants** ⁽²⁾ – correspondant pour l'essentiel à des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Ceux-ci – qui devraient, selon le ministère, s'élever à 26.250 (dont 1.250 dans l'enseignement privé) en 2007 – exercent pour 47 % d'entre eux des fonctions d'assistance à la documentation et à l'administration et pour 53 % d'entre eux des fonctions d'assistance à l'accueil, à l'encadrement des élèves et à l'animation d'activités culturelles, artistiques et sportives. **Une dotation de 123 millions d'euros est prévue dans le projet de loi de finances pour financer la part employeur de ces 51.250 contrats aidés**, dont 118,5 millions pour l'enseignement public et 4,5 millions pour l'enseignement privé. **Le coût total prévu de ces emplois pour le budget de l'État est estimé à environ 525 millions d'euros**, dont 312 millions pour le financement des nouveaux contrats d'avenir et 252 millions pour celui des 26.250 contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Le ministère de l'Éducation nationale procède par ailleurs à la **mise à disposition (MAD)** de fonctionnaires dans les conditions définies par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié, relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État. Au titre de l'année scolaire 2005-2006, le nombre total d'emplois concerné s'élève à **986,5 équivalents-temps-plein (ETP) pour 1.057 personnes physiques**, (49,5 % d'entre eux relèvent du 1^{er} degré, 50,5 % du 2nd degré). 98 de ces emplois font l'objet d'un remboursement à l'État par fonds de concours, soit 10 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs mis à disposition de 2001-2002 à 2005-2006, leur ventilation entre les différentes catégories d'organismes bénéficiaires ainsi que le nombre d'emplois faisant l'objet d'une compensation financière.

(1) Le Gouvernement souhaite renforcer l'accompagnement éducatif de proximité par le recrutement de ces 50.000 emplois de vie scolaire (EVS) dans le cadre du plan de cohésion sociale et de lutte contre le chômage. Leur affectation à des fonctions d'assistance des directeurs d'école a été précisée à la suite notamment du protocole d'accord du 10 mai 2006.

(2) Effectif constaté au 1^{er} juin 2006.

ÉVOLUTION ET VENTILATION DES EFFECTIFS MIS À DISPOSITION (ETP)

Catégories	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Autres administrations de l'État et EPA	89	51	54,5	90,5 ⁽²⁾	97,0
Organismes publics et privés	286	283	257	263,5	115,5
Fondations	13	11	13,5	16	15,0
Cité des sciences et de l'industrie	49	50	47,0	47	50,0
Mutuelles	218	216	195,5	198,5	46,5
Collectivités locales	0	0	0	0	0
Divers	6	6	1,0	2	4,0
Associations	549	556	772	773,5	766,0
associations périscolaires	452	462	680 ⁽¹⁾	680,5	677,0
autres associations	97	94	92	93	89,0
Organisations intergouvernementales	12	14	8	8	8,0
Total	936	904	1.091,5	1135,5	986,5
Nombre d'emplois remboursés (proportion du total des MAD)	277 29 %	274 29 %	276 29 %	247 21,7 %	98 ⁽³⁾ 10 %

- (1) La hausse d'environ 47 % enregistrée d'une année sur l'autre tient à la prise en compte du nombre des enseignants mis à disposition auprès de l'Union nationale du sport scolaire et de la Fédération française du sport universitaire (216 ETP pour les deux) qui avait été omise lors des années scolaires précédentes.
- (2) La hausse de 66 % enregistrée pour ce poste tient pour la moitié environ à la prise en compte des enseignants mis à disposition auprès des Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC), en application d'une convention conclue le 22 mai 2003 entre les ministères chargés de l'éducation nationale et de la culture.
- (3) La diminution de 60 % du nombre des emplois remboursés par rapport à l'année précédente tient au passage sous le régime du détachement de 150 enseignants auparavant mis à disposition auprès de la MGEN qui remboursait leur rémunération.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le budget de 2006 a prévu de transformer des mises à disposition de personnels de l'éducation nationale auprès d'associations ou d'autres organismes en situation de détachement (800 emplois correspondant à 399 ETPT, dont 255 ETPT pour le premier degré, 127 ETPT pour le second degré et 17 ETPT pour les programmes *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et *Vie de l'élève*). Cette mesure vise à permettre la clarification de la situation statutaire des personnels concernés. Ainsi, 150 enseignants auparavant mis à disposition auprès de la MGEN sont passés en position de détachement.

Le nombre total actuel de mises à disposition reste cependant à préciser. De même conviendra-t-il de justifier en détail leur coût et les raisons de leur maintien.

Il faut enfin ajouter à ces emplois, ceux **rémunérés directement par les opérateurs du ministère**. Le programme *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* comprend à cet égard cinq opérateurs principaux : le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le Centre national de documentation pédagogique et les centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP/CRDP), le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et le Centre national d'enseignement à distance (CNED).

Pour 2007, la répartition des emplois par opérateur (en ETP) est la suivante :

Opérateur	Emplois rémunérés sur subvention pour charges de service public	Emplois rémunérés sur autres ressources	Emplois totaux
CIEP	172	52	224
ONISEP	521	40	561
CNDP-CRDP	2.013	335	2.348
CEREQ	130	39	169
CNED	1.211	177	1.388
Total	4.047	643	4.690

Le nombre d'ETP prévus pour 2007 s'établit à 4.690 (dont 4.047 rémunérés par les opérateurs), contre 4.930 en 2005, soit une baisse de 240 (– 4,9 %), liée essentiellement à une meilleure gestion des ressources provenant de gains de productivité.

B.– DES PRIORITÉS POUR 2007 AXÉES SUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION

1.– La promotion de l'égalité des chances

La promotion de l'égalité des chances, objectif traditionnel de l'école républicaine, est renforcée. L'application de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, en prévoyant un socle commun de connaissances pour tous les élèves, y contribue. Ce socle, qui constitue désormais la référence de base pour la rédaction des programmes d'enseignement à l'école et au collège, a été défini par le décret précité du 11 juillet 2006. Il repose sur sept piliers :

- la maîtrise de la langue française ;
- la pratique d'une langue vivante étrangère ;
- les principaux éléments de mathématiques et de culture scientifique et technologique ;
- la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ;
- la culture humaniste ;
- les compétences sociales et civiques ;
- l'autonomie et l'esprit d'initiative.

Il résume l'ensemble des valeurs, des savoirs, des langages et des pratiques devant permettre à chacun, non seulement de réussir sa scolarité et de poursuivre sa formation, mais de préparer au mieux son avenir personnel et professionnel.

Le ministère souhaite à la fois encourager les meilleurs élèves – en favorisant « l'ambition scolaire » – et aider les plus fragiles, tout en offrant dans l'ensemble des établissements des services sanitaires et sociaux adaptés.

a) Favoriser l'ambition scolaire

L'encouragement des meilleurs élèves se traduit principalement **par l'augmentation du nombre des bourses au mérite et de leur montant**. Dès la rentrée 2006, ces bourses sont passées de 28.500 à 100.000, dont 89.000 attribuées dans l'enseignement public, 8.000 dans l'enseignement privé sous contrat et 3.000 dans l'enseignement technique agricole. Leur taux a été parallèlement porté de 775 à 800 euros. Il convient de rappeler que ces bourses sont attribuées automatiquement aux élèves boursiers ayant obtenu la mention « Bien » ou « Très bien » au diplôme national du brevet, ainsi que, sur décision prise par l'inspecteur d'académie, à ceux d'entre eux qui se sont distingués en classe de troisième par leur effort dans leur travail scolaire. En outre, il est prévu de revaloriser de 2 % les bourses des collèges et des lycées à la rentrée 2007. **Ces mesures conduisent à augmenter de 50 millions d'euros le montant total des crédits dédiés aux bourses scolaires, soit un accroissement de 10 % par rapport à l'an dernier.**

Autre mesure en faveur de l'ambition scolaire : la consolidation des 5 millions d'euros de crédits supplémentaires prévus par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2006 dans le cadre du « Plan Banlieues », en vue de financer des projets destinés à favoriser l'accès à l'enseignement supérieur d'élèves issus des familles les moins favorisées. En 2006, ces crédits ont notamment servi à financer l'opération « 1.000 étudiants pour 1.000 élèves », organisant un tutorat assuré par des étudiants des universités ou des grandes écoles.

b) Accompagner les élèves en difficulté

Trois mesures principales sont prévues en faveur des élèves les plus fragiles :

– **la poursuite de la scolarisation des élèves handicapés**. Il convient de rappeler que le nombre d'enfants handicapés scolarisés a progressé de 70 % depuis 2002, passant de 89.000 à 151.000 élèves. La proportion d'élèves handicapés parmi les élèves de l'école primaire, passée à 1,4 % en 2004 et 1,7 % en 2005, doit atteindre 1,7 % en 2007, pour une valeur cible de 2 % en 2010. Dans le second degré, l'ambition est de doubler en 2007 le taux de 0,6 % constaté en 2004, et de parvenir en 2010 à une cible de 1,6 %. Le projet de loi de finances pour 2007 conforte cette priorité. Ainsi, conformément à la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, 166 unités pédagogiques

d'intégration (UPI) vont être créées dans le public et 34 dans le privé. Elles permettront de favoriser l'accueil collectif dans un collège ou un lycée d'élèves handicapés rencontrant des difficultés d'intégration. À cet effet, 200 emplois d'enseignants du second degré seront créés à la rentrée de 2007, pour un coût de 9 millions d'euros en année pleine, et 166 auxiliaires de vie scolaire seront recrutés dans les UPI de l'enseignement public, pour un coût de 3,7 millions d'euros. Par ailleurs, le projet de budget comporte, comme on l'a vu, le financement de 50.000 contrats aidés dans le premier et le second degrés, dont une partie sera chargée d'assister les élèves handicapés ;

– **la création de 200 classes relais** à la rentrée de 2007, chargées d'accueillir provisoirement les élèves en rupture avec l'école, en vue de les réinsérer dans un cursus ordinaire. 200 emplois d'enseignants du premier degré et 100 emplois d'enseignants du second degré sont créés pour un coût de 12 millions d'euros en année pleine. Chaque classe relais bénéficiera d'un assistant d'éducation recruté à mi-temps, ce qui représente au total 100 assistants d'éducation à temps plein ;

– **la généralisation des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)**, qui bénéficieront, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, de 1.000 assistants pédagogiques supplémentaires en année pleine (11 millions d'euros en année pleine).

c) Renforcer les services sanitaires et sociaux

Conformément à la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui prévoit que chaque établissement devra disposer, d'ici 2010, des services d'une infirmière identifiée chargée de participer à l'éducation des élèves en matière de santé et de nutrition, il est prévu dans le projet de loi de finances la création de 300 postes d'infirmières à la rentrée prochaine, soit un coût de 9 millions d'euros en année pleine. Parallèlement, 20 emplois de médecins de prévention et 50 emplois d'assistants de service social seront créés, afin de permettre de mieux identifier les situations de précarité et de prévenir les conduites à risque. Ils seront prioritairement affectés dans les collèges « ambition réussite ».

2.– Une meilleure gestion des moyens

Le ministère s'est efforcé cette année de prendre pleinement en compte les comparaisons internationales sur les systèmes éducatifs, rappelées année après année par votre Rapporteur spécial. Il souligne en particulier l'écart de coût (25 %) de notre système d'enseignement secondaire par rapport à celui de la moyenne de l'OCDE. Conformément au souhait exprimé l'an dernier par votre Rapporteur spécial, **il affirme la nécessité de passer d'une logique d'augmentation quantitative à une logique d'efficience** : « *Le défi à relever aujourd'hui n'est plus d'augmenter les moyens consacrés à l'enseignement scolaire ; il réside en l'optimisation de leur réalisation. Il importe de dépasser une*

approche purement quantitative, certes nécessaire, mais de s'inscrire dans une logique de recherche de performance et d'efficience ». On ne peut que s'en réjouir.

Cette politique recouvre plusieurs orientations : une meilleure adaptation des moyens d'enseignement aux besoins, une gestion plus optimale des ressources, un intéressement des personnels aux gains de productivité et la poursuite de la décentralisation.

a) Une meilleure adaptation des moyens d'enseignement aux besoins

Quatre principales mesures d'ajustement des moyens aux besoins sont prévues :

– **la suppression de 2.400 emplois dans l'enseignement secondaire à la rentrée 2007 (soit – 800 ETPT)**, dont 2.000 dans le public et, par parité, 400 dans le privé, pour tenir compte de la diminution prévue de 31.000 élèves dans l'enseignement public ;

– **la création de 600 emplois dans le premier degré à la rentrée 2007 (soit + 200 ETPT)**, dont 500 dans le public et, par parité, 100 dans le privé, pour répondre, en sens contraire, à l'augmentation du nombre d'élèves, évalué à 39.500 dans le public ;

– **la suppression de 3.606 actuels emplois de stagiaires vacants** qui le resteront en 2007 (soit – 2.906 ETPT). En effet, si les concours de recrutement dans le premier et le second degrés seront maintenus au même niveau qu'en 2006 (soit 11.000 pour le premier et 10.000 pour le second), le ministère disposera néanmoins d'un potentiel d'enseignants suffisant, compte tenu du ralentissement des départs en retraite et d'une meilleure utilisation des surnombres disciplinaires ;

– **la suppression, à la rentrée de 2007, de 200 emplois d'assistants de langue dans le second degré (– 67 ETPT)**, leur nombre ayant fortement augmenté ces dernières années alors même qu'ils n'étaient pas tous pourvus faute de candidature. Il est également prévu pour cette rentrée **la suppression de 300 emplois d'intervenants extérieurs en langues vivantes (– 100 EPT)**, près de la moitié des enseignants d'école élémentaire assurant aujourd'hui un enseignement de langue vivante dans leur classe.

b) Une gestion plus optimale des ressources

Le ministère poursuit en la matière trois orientations principales :

– **le renforcement des moyens consacrés au remplacement de courte durée**, en vue de réduire le pourcentage d'heures d'enseignement non assurées et de mieux garantir la continuité du service public de l'enseignement. Dans le second degré, le pourcentage d'heures non assurées du fait de l'absence d'enseignant, ramené à 3 %, en 2005, au-delà de la prévision, doit passer à 2,5 %

pour 2006 et à 2 % en 2007. La cible a été fixée en deçà de 1 % en 2010. Un abondement de 10 millions d'euros de crédits est prévu à cet effet dans le projet de loi de finances, portant l'enveloppe globale qui leur est dévolue à 61 millions d'euros ;

– **la suppression, à la rentrée 2007, de 400 emplois de personnel administratif et l'équivalent de 100 emplois de vacation** en administration centrale et dans les rectorats (– 252 ETPT), liée au gain de productivité engendré par une organisation plus rationnelle des examens, à la suite du rapport d'audit dont ils ont fait l'objet ⁽¹⁾ ;

– **la suppression, à la rentrée 2007, de 3.256 emplois d'enseignants du second degré (– 1.085 ETPT)**, dont 2.780 dans le public et 476 dans le privé. Celle-ci résulte de deux mesures : la réduction des surnombres disciplinaires – dont on a vu qu'ils étaient trop élevés – et la rationalisation du système de décharges de service, dont un récent rapport d'audit a montré qu'un certain nombre ne correspondait plus aux contraintes pédagogiques spécifiques qui les avaient à l'origine justifiées ⁽²⁾. Il est envisagé, pour faire suite aux recommandations de ce rapport, de réduire d'environ 10 % le volume de ces décharges, qui équivalent – hors décharges syndicales – à 6 % des effectifs d'enseignants du second degré.

c) Un intéressement des personnels aux gains de productivité

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit, pour favoriser l'intéressement des personnels à la modernisation de la gestion, **une enveloppe catégorielle de 190 millions d'euros**, qui s'ajoute aux améliorations liées à la mise en œuvre de l'accord salarial de la fonction publique du 26 janvier 2006, représentant un effort budgétaire de 627 millions d'euros. Cette enveloppe supplémentaire recouvre, outre l'extension en année pleine des mesures prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006, quatre principales mesures :

– **la poursuite de la constitution du corps des professeurs des écoles** avec l'intégration dans ce corps, à la rentrée de 2007, de 20.735 instituteurs (26,7 millions d'euros) ;

– **la poursuite de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels non enseignants**, notamment des services déconcentrés (20 millions d'euros), sachant qu'entre 2003 et 2007, 128 millions d'euros auront au total été dévolus à cette mesure ;

– **l'amélioration des carrières d'agents de catégorie B et C** (38 millions d'euros) ;

(1) Voir sur ce point C, 4 ci-après. Il convient de noter que l'enseignement technique agricole participe aussi, à son échelle, à cet effort de productivité, une suppression de 135 ETPT étant prévue à cet effet dans le projet de loi de finances.

(2) Voir sur ce point C, 4 ci-après.

– **la constitution d’une provision d’environ 30 millions d’euros** afin de mieux prendre en compte certaines contraintes pesant sur les personnels, en vue des discussions prévues avec les organisations syndicales à cet effet.

d) La poursuite de la décentralisation

Plusieurs mesures de transfert sont également prévues en application des mesures de décentralisation contenues dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La décentralisation, en rapprochant la décision des responsables locaux est également un moyen de mieux gérer, en tenant compte de façon plus précise des besoins rencontrés sur le terrain. Au total, les transferts prévus à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2007 s’élèvent, on l’a vu, à 926 millions d’euros. Ces transferts recouvrent quatre catégories principales de mesures :

– le transfert des personnels TOS. Le projet de loi de finances tient compte du transfert – hormis les 146 ETPT relevant de l’enseignement technique agricole – de 23.400 emplois TOS, dont environ 16.700 agents auraient déjà opté pour l’intégration et 4.780 pour le détachement (montant estimé du transfert : 621 millions d’euros)⁽¹⁾. Alors que le droit d’opter pour la fonction publique de l’État ou la fonction publique territoriale reste ouvert jusqu’à la fin de l’année 2007, on estime que près de la moitié des personnels concernés aura choisi le détachement ou l’intégration dans la fonction publique territoriale à compter du 1^{er} janvier prochain ;

– d’autres mesures liées au transfert des agents non titulaires et des emplois de TOS devenus vacants depuis le transfert des services, ainsi que celui de 160 emplois vacants de gestionnaires de TOS (montant estimé du transfert : 47 millions d’euros) ;

– le transfert des dépenses de recrutement des personnels TOS, des dépenses de fonctionnement relatives aux gestionnaires de TOS, des dépenses de chômage, ainsi que des crédits d’action sociale versés aux personnels non titulaires et aux titulaires ayant exercé leur droit d’option (9 millions d’euros) ;

– la part du forfait d’externat correspondant à la rémunération des personnels non enseignants concourant au fonctionnement technique des établissements d’enseignement privé, transférée aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier prochain (248,6 millions d’euros).

(1) Données établies en fonction des demandes d’option formulées par les agents fin juin-début juillet 2006. Ces données seront réajustées en fonction des demandes transmises jusqu’au 31 août dernier et devraient donner lieu à une réévaluation de la dotation transférée. Le Gouvernement envisage de déposer un amendement correctif à cet effet dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2007.

C.– DES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE QUI POURRAIENT ÊTRE AMPLIFIÉES

1.– Le contenu des projets annuels de performance (PAP)

Les PAP attestent cette année plusieurs améliorations. D'abord dans la présentation, qui a gagné en clarté et en commodité (comme la numérotation des indicateurs ou le rappel du pourcentage des crédits de chaque action au début de l'exposé qui lui est réservé). La stratégie des programmes a été en outre précisée et approfondie ; les objectifs dans l'ensemble affinés et mieux hiérarchisés. La justification au premier euro est également plus détaillée et offre dans l'ensemble davantage d'éléments d'explication.

Cependant, plusieurs lacunes demeurent. La stratégie de la mission ne donne pas véritablement lieu à une présentation d'ensemble, en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. C'est d'autant plus dommage qu'il s'agit en l'occurrence d'une mission interministérielle et que les cinq programmes relevant de l'Éducation nationale comportent beaucoup de points communs et d'interactions avec le programme *Enseignement technique agricole*, géré par le ministère de l'Agriculture. Force est également de constater que la justification au premier euro demeure encore insuffisamment précise. Sans multiplier les exemples, il convient de rappeler que c'est toujours le cas pour l'action n° 11 du programme *Enseignement scolaire public du second degré* concernant le remplacement, qui porte tout de même sur plus d'un milliard d'euros ! Dans ce même programme, l'action n° 13 (personnels en situations diverses) (209,7 millions d'euros) n'est toujours pas non plus « justifiée ». Quand on sait l'importance des problèmes que recouvrent ces actions et le volume des sommes en jeu, on mesure combien ces lacunes doivent être impérativement – et rapidement – comblées. Quant à la partie consacrée à l'analyse des coûts du programme et des actions, qui devrait constituer à terme une présentation en comptabilité analytique de chaque programme, elle reste pour l'instant très embryonnaire.

2.– L'évolution des objectifs et indicateurs

Les PAP de 2007 reprennent largement les indicateurs des précédents. Mais on note également dans ce domaine **un certain nombre de progrès**, qui répondent pour partie aux recommandations formulées au printemps dernier par la mission relative à la mise en application de la LOLF (MILOLF) de votre commission des Finances⁽¹⁾. Le nombre global d'objectifs et d'indicateurs, qui était excessif, a été opportunément réduit. Trois objectifs ont été supprimés (comme « Développer l'évaluation des politiques éducatives » dans le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ou « Promouvoir l'ouverture internationale et européenne de l'enseignement agricole » dans le programme

(1) *Rapport d'information n° 3165*, Du débat parlementaire aux services déconcentrés de l'État : les conditions de réussite de la LOLF, juin 2006.

Enseignement technique agricole). Il en est de même de plusieurs indicateurs tels que, comme l'avait proposé votre Rapporteur spécial, la proportion d'élèves primo-arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire dans les programmes relatifs à l'enseignement public des premier et second degrés. Deux autres indicateurs ont été supprimés dans le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* : à l'objectif 2, l'indicateur « taux de sélectivité des concours », étant donné son lien à l'environnement économique ; à l'objectif 3, l'indicateur « économies réalisées sur les achats », qui est non pérenne. Par ailleurs, deux indicateurs ont été ajustés dans ce même programme : à l'objectif 1, l'indicateur 3 sur les examens et concours enseignants fait désormais apparaître une dispersion des coûts en distinguant coût moyen, coût moyen minimum et coût moyen maximum ; à l'objectif 2, l'indicateur 5 sur les surnombres disciplinaires détaille les disciplines de l'enseignement technologique et professionnel qui présentent les plus forts effectifs de surnombres.

D'autres indicateurs ont été ajoutés, comme le taux de redoublement dans les programmes relatifs à l'enseignement public des premier et second degrés, ou la proportion des personnels qui enseignent dans plusieurs disciplines dans le programme concernant l'enseignement public du second degré. En tout, la mission comporte six indicateurs de moins que l'année précédente ⁽¹⁾. Parallèlement, certains libellés ont été adaptés ou améliorés. Ainsi, la réussite scolaire dans les nouveaux réseaux « ambition réussite » a été prise en compte dans l'objectif 2 des programmes portant sur l'enseignement public des premier et second degrés. De même, le libellé « taux d'accès au brevet » (indicateur 1.4 du programme n° 141) a été substitué à deux indicateurs redondants de ce même programme. Enfin, les explications méthodologiques sur le calcul des indicateurs ont été précisées et un plus grand nombre est cette année renseigné.

S'agissant des établissements publics nationaux, opérateurs du programme soutien, la finalisation de leurs contrats d'objectifs devrait permettre, à partir du projet de loi de finances pour 2008, de proposer des indicateurs de performance pour ces établissements, comme le recommande la MILOLF.

Mais on ne peut manquer d'observer que **plusieurs des critiques formulées par celle-ci ou votre Rapporteur spécial demeurent**. Certains indicateurs de moyens sont maintenus (tels que le nombre de personnes gérées par gestionnaire de personnels des services académiques). Les objectifs et indicateurs continuent en outre d'accorder une place encore insuffisante à la qualité du service rendu à l'utilisateur et à l'efficacité de la gestion pour les services et les opérateurs associés. La quasi-absence d'indicateurs de coût est à cet égard éloquente. Par ailleurs, plusieurs indicateurs proposés, pourtant fort utiles, tels qu'un indice synthétique d'activité, le taux de remplacement brut des enseignants, le nombre d'agents, par catégorie, travaillant moins de 90 % de leur durée de travail légale ou la part des enseignants pratiquant la bivalence par rapport à ce qui serait nécessaire, n'ont pas été retenus. Peu d'indicateurs mesurent l'amélioration du

(1) Voir en annexe 1 les modifications apportées aux objectifs et indicateurs de la mission.

niveau des élèves entre l'entrée et la sortie des cycles d'enseignement. Enfin, la part faite aux comparaisons internationales continue à être faible. Le ministère réfléchit néanmoins à l'élaboration d'indicateurs globaux d'efficacité mesurant par exemple le rapport entre le coût et les résultats des principales filières de formation.

Enfin, on doit regretter que plusieurs indicateurs ne soient pas renseignés, et ne le seront pas, selon le ministère, avant deux ou trois ans. Ce retard est justifié selon lui par trois facteurs principaux : la nécessité de disposer de références ou outils adaptés (comme par exemple pour mesurer le socle commun de connaissances) ; l'absence de système d'information du premier degré et l'insuffisance, du fait de la grève administrative des directeurs d'école, des remontées d'information sur l'école ; enfin le besoin d'exploitations spécifiques des données relatives aux parcours des élèves dans le second degré. Ces obstacles techniques ne doivent toutefois pas empêcher de chercher à renseigner au plus vite ces données.

3.– La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés

La mise en œuvre de la LOLF a demandé tant aux services d'administration centrale qu'aux services déconcentrés du ministère **un travail considérable, qui mérite d'être salué**. Ce travail permet au Parlement d'examiner désormais le projet de budget dans des conditions de transparence et de rigueur accrue et, ce faisant, de préconiser de constantes améliorations de gestion. Les principes issus de la LOLF, axés sur la performance, l'efficacité et l'amélioration qualitative du service public, commencent à être largement diffusés.

Mais **des difficultés persistent**. Un récent rapport des inspections générales de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGEN et IGAENR) ⁽¹⁾ souligne les difficultés d'application de la LOLF, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006. Si, pour elles, la mise en place de la loi organique a été « *techniquement réussie* », l'esprit de cette nouvelle norme est loin d'être respecté. Ainsi, « *aucun objectif stratégique, aucune cible de résultats n'ont été communiqués aux académies* » cette année par le ministère. De plus, le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les responsables académiques serait faible alors que l'autonomie de gestion, que la LOLF devait conférer aux rectorats, est contrecarrée par le maintien du « fléchage » de certaines dépenses par l'administration centrale. Les projets académiques des rectorats seraient par ailleurs rarement en cohérence avec le nouveau cadre budgétaire. Le rapport constate que l'alourdissement de la charge de travail demandée aux services du fait de la LOLF n'est pas toujours bien compris et suscite parfois un certain découragement. Enfin, les inspections générales estiment que les règles antérieures de gestion des crédits risquent de survivre sous un nouvel habillage.

(1) IGEN, IGAENR, La mise en œuvre de la LOLF ; la construction des budgets opérationnels de programme académiques, juin 2006.

Leur conclusion est alarmiste : « *La gestion et la mesure des performances du système éducatif ont fait, dans un premier temps, l'impasse sur la condition même de leur réalisation : l'articulation entre le « budgétaire » et le « stratégique ». Une telle dichotomie, si elle était maintenue, pourrait discréditer l'un et l'autre des deux volets de la loi organique : le premier ne relevant que de la technique pure et le second, déconnecté des réalités budgétaires, pourrait finir par sombrer dans le discours. »*

Elles préconisent en conséquence **trois orientations**, que votre Rapporteur spécial ne peut que retenir :

- trouver les modalités « *transparentes, sereines et régulières* » d'un véritable « *dialogue de gestion* » entre administration centrale et académies ;
- réussir, par le biais de ce dialogue, l'articulation entre le cadre d'affectation et de répartition des moyens et la démarche stratégique ;
- assurer enfin, à chaque niveau décisionnel, le développement de la fonction d'évaluation.

Cela étant, il ne faut pas exagérer les difficultés. Il est normal que la pleine mise en œuvre de la LOLF prenne quelques années. Le ministère semble avoir fait la plus grande part du chemin et il a aujourd'hui toutes les ressources pour remédier aux lacunes constatées.

4.– Les audits de modernisation

Au-delà de la mise en œuvre de la LOLF, la recherche de la performance et d'une meilleure allocation des moyens se traduit par les audits de modernisation, qui font suite à la stratégie ministérielle de réforme évoquée dans le précédent rapport spécial.

Deux importants rapports d'audit ont été rendus cette année. Le premier porte sur **l'organisation des examens de l'Éducation nationale** ⁽¹⁾. Il a constaté la complexité du système (liée à une organisation éclatée entre prescripteurs, organisateurs et financeurs), une analyse des facteurs de coût insatisfaisante, une rigidité des principaux postes de dépense (indemnités de jury et frais de déplacement) et une diminution du temps d'enseignement (l'année scolaire se terminant début juin dans la plupart des lycées). Il a recommandé d'améliorer le pilotage national et local des examens (en le recentrant notamment autour d'une direction et en faisant précéder d'une étude d'impact toute réforme d'un examen), d'optimiser la gestion (généralisation des bonnes pratiques), de limiter l'impact des sessions d'examen sur l'emploi du temps et de réduire le nombre d'épreuves en dehors de la session de juin. Le ministère, qui a commencé de mettre en œuvre ces recommandations, en attend à la fois une diminution du coût des examens, une organisation plus rationnelle et plus « sécurisée », ainsi qu'un allongement du

(1) IGF, IGAENR, IGEN, Rapport sur l'organisation des examens de l'éducation nationale, décembre 2005.

temps scolaire. Si on en voit les premiers effets (suppression pour 2007 de 400 emplois de personnels administratifs et l'équivalent de 100 emplois de vacation), l'évaluation précise de l'ensemble des économies que ces mesures sont susceptibles d'engendrer dans les années à venir reste à établir.

Le second rapport concerne **les décharges statutaires des enseignants du second degré** ⁽¹⁾. Il a conduit à plusieurs constats : les décrets de 1950 régissant ces décharges ne sont plus adaptés à la réalité du travail des enseignants, la base juridique de nombreux motifs de décharge est fragile, le contrôle de leur emploi est insuffisant et la pertinence de toutes les réductions de service n'est pas avérée, tandis que d'autres décharges paraissent justifiées et devraient être « légalisées ». Ces décharges équivalent (hors décharges syndicales), rappelons-le, à environ 28.000 emplois dans l'enseignement public et 5.000 dans l'enseignement privé, soit près de 6 % des effectifs enseignants du second degré. La mission d'audit estime peu justifiées ou obsolètes plusieurs types de décharges, dont le total correspond à 12.000 ETPT. Deux types de décharge ou de réduction de service sont principalement évoqués : la décharge dite « de première chaire » – attribuée aux enseignants effectuant au moins six heures d'enseignement hebdomadaire en classe de première ou de terminale – et la « surpondération » des heures d'enseignement dans les sections de techniciens supérieurs, dans lesquelles une heure d'enseignement « vaut » une heure et quart. Il préconise en conséquence les mesures suivantes :

- régulariser la situation des enseignants totalement déchargés de service ;
- définir dans un nouveau texte les situations devant donner droit à une décharge de service tant pour les enseignants du secteur public que du privé sous contrat ;
- instaurer une véritable politique de gestion des heures de décharge (contingentement du volume de certaines décharges, délégation d'enveloppes de décharges aux académies en fonction de la cohérence de leurs projets avec les objectifs nationaux ; délégation au niveau des académies des heures de décharge aux établissements en fonction des projets de ceux-ci, exercice d'un véritable contrôle de gestion sur les décharges, offre aux enseignants ne bénéficiant plus de décharges d'effectuer un nombre équivalent d'heures supplémentaires).

Les auteurs de cet audit estiment que le volume des décharges pourrait d'ores et déjà être réduit de 10 %. La mise en œuvre des recommandations de l'audit devrait ainsi permettre de dégager 3.000 ETPT dès 2007.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de cette démarche, qui va à la fois dans le sens de l'équité, de la transparence (légaliser les décharges correspondant à des situations de fait justifiées) et d'une meilleure optimisation des ressources.

(1) IGF, IGAENR, Rapport sur les décharges statutaires des enseignants du second degré, avril 2006.

Deux nouveaux rapports d'audit viennent par ailleurs d'être transmis à votre Rapporteur spécial à sa demande. Ces audits, lancés en janvier et avril dernier, portent sur la **grille horaire des enseignements au collège, d'une part, et au lycée, d'autre part**. Ils ont pour objet « *d'identifier les leviers permettant d'agir sur la grille horaire des collégiens et des lycées* », qui est, comme on l'a vu, l'une des plus lourdes et des plus coûteuses de l'OCDE. Leur diagnostic – dont un résumé est annexé au présent rapport ⁽¹⁾ – confirme largement l'état des lieux dressé ici. Il souligne notamment que le coût moyen du collégien a progressé de 33 % et celui du lycéen de 50 % entre 1990 et 2004. De nombreuses recommandations sont avancées⁽²⁾, qui confirment l'existence de marges de manœuvre substantielles et rejoignent pour une large part les propositions énoncées plus bas par votre Rapporteur spécial.

Trois autres audits de modernisation sont en cours :

– le premier concerne le **pilotage du système éducatif dans les académies**. Il doit permettre de mettre en évidence les facteurs susceptibles de contribuer à une gestion plus autonome et plus efficace des ressources humaines dans les rectorats ;

– le deuxième touche à la **carte de l'enseignement professionnel et des offres d'options dans les établissements professionnels**. Il tend à analyser l'adéquation entre des formations très diversifiées et les débouchés professionnels. L'objectif est d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'offre de formation, en regroupant des filières et en l'articulant mieux avec l'apprentissage ;

– le troisième, qui a trait au **réseau des établissements publics agricoles**, vise à apprécier l'adéquation de la formation initiale technique agricole aux missions qui lui sont assignées, et à examiner les moyens humains, financiers et techniques employés. Il devrait conduire à rationaliser l'organisation administrative et pédagogique et à améliorer l'orientation des élèves.

Là encore, votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager ces initiatives, qui répondent à certaines des faiblesses du système évoquées plus haut et rappelées par lui depuis déjà plusieurs années. **Elles illustrent non seulement la capacité du ministère à se réformer, mais à le faire en générant des économies budgétaires tout en améliorant la qualité du service**, chose qui, jusqu'à présent, relevait de la quadrature du cercle pour les tenants du tout quantitatif – partisans de toujours augmenter davantage le budget et les effectifs.

*

(1) Voir annexes 2 et 3 ci-après.

(2) *Idem*.

Dans le prolongement de ces audits, **plusieurs mesures principales permettraient au ministère de dégager d'importantes marges de manœuvre budgétaires dans les années à venir** :

– l'allègement du nombre d'heures de cours des collégiens et lycéens pour le rapprocher de la moyenne des pays de l'OCDE ;

– la réduction du nombre d'options, en tenant compte non seulement des comparaisons internationales, mais des secteurs offrant le plus de débouchés et répondant à une véritable demande ;

– une évaluation plus précise du nombre d'heures payées aux enseignants non passées devant les élèves (surnombres, enseignants en réadaptation, réemploi ou incapables d'enseigner, mises à disposition, remplaçants inoccupés, enseignants affectés à des fonctions administratives ou n'accomplissant pas la totalité de leurs heures de service...) et une meilleure utilisation de celles-ci ;

– la généralisation de la bivalence ;

– une meilleure organisation des examens afin d'éviter les quatre millions d'heures de cours actuellement perdues de leur fait ;

– un calibrage plus optimal du nombre d'élèves par classe, en vue de limiter les enseignements devant des groupes de moins de quinze élèves lorsque ceux-ci ne sont pas pleinement justifiés ;

– la diffusion des objectifs et indicateurs de performance à tous les niveaux du système éducatif, tant en termes d'amélioration des résultats des élèves que de la gestion – ce qui suppose d'accroître l'autonomie des services déconcentrés et des établissements d'enseignement ;

– une limitation du nombre de redoublements au profit d'actions de soutien renforcées des élèves en difficulté.

Ces économies – dont le montant pourrait être au besoin précisé par la réalisation de nouveaux audits ⁽¹⁾ – pourraient être **redéployées dans plusieurs directions** :

– améliorer le dispositif de remplacement des professeurs absents ;

– remédier à l'illettrisme, à la persistance des inégalités et aux « sorties » sans qualification par des actions de soutien renforcées en faveur des élèves en difficulté ;

(1) Ainsi, un audit de comparaison internationale sur le rapport entre le nombre d'élèves par classe et les résultats scolaires obtenus permettrait de déterminer le nombre d'élèves adéquat permettant de concilier de meilleurs résultats avec une gestion plus optimale des moyens.

– réformer la politique d’orientation pour conduire les élèves vers les secteurs présentant les meilleurs débouchés (sachant que cette mesure pourrait être mise en œuvre à coût constant) ;

– mieux associer les agents aux gains de productivité, par une amélioration de leur traitement et de leurs perspectives de carrière ;

– accroître les moyens de formation de l’enseignement supérieur (et de la recherche), aujourd’hui sous-dotés par comparaison avec les autres pays développés ;

– participer, plus largement, à la maîtrise des dépenses publiques de l’État, pour limiter le fardeau budgétaire des générations futures.

III.– UNE EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2005 ET 2006 GLOBALEMENT CONFORMES AUX LOIS DE FINANCES

A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2005

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2005 s'élevaient à 56,6 milliards d'euros⁽¹⁾. Leur gestion présente les caractéristiques propres à un budget comportant plus de 93 % de charges de personnel.

Les principaux mouvements intervenus en gestion sont les suivants :

– 57,9 millions d'euros de **reports** de la gestion de 2004 sur 2005, qui, ayant diminué de moitié en un an, représentent une part faible en proportion du budget (0,10 %) ;

– 13,4 milliards d'euros de **transferts**, liés pour l'essentiel – selon les règles comptables appliquées les années précédentes – au transfert depuis les chapitres 32-92 et 32-97, de la totalité des crédits de pensions des personnels de l'Éducation nationale sur le budget des charges communes à partir duquel les versements aux bénéficiaires sont effectués ;

– 202,1 millions d'euros de **virements**, principalement destinés à la couverture des besoins constatés lors de la pré-liquidation de la paye de décembre (156,3 millions d'euros) et à l'insuffisance des crédits de rémunération des personnels TOS et médico-sociaux relevant du programme expérimental *Vie de l'élève* des académies de Rennes et Bordeaux (25,6 millions d'euros) ;

– 409 millions d'euros **mis en réserve**.

Par lettre du 10 février 2005, le ministre délégué au Budget a gelé 280 millions d'euros de crédits de paiement et 18,7 millions d'euros d'autorisations de programme. Ce gel représentait 20 % des crédits ouverts en loi de finances hors crédits de rémunérations. S'est ajoutée à ce gel initial la mise en réserve des reports de la gestion de 2004 pour un montant de 50 millions d'euros. En outre, deux gels complémentaires de 55 et 24 millions d'euros ont été décidés aux mois de juillet et octobre 2005. Les crédits gelés ont été consacrés à la couverture des déficits sur les dépenses de personnels (277 millions d'euros), au referendum européen (6,5 millions d'euros) et au financement de bourses de l'enseignement supérieur (35,5 millions d'euros). 90 millions d'euros de crédits ont ensuite été **dégelés** pour financer essentiellement le paiement des heures supplémentaires, des bourses, fonds sociaux et frais de fonctionnement les plus urgents. Cependant, ces dégels sont intervenus assez tardivement (août et septembre). Faute de visibilité sur leurs crédits disponibles, les ordonnateurs n'ont

(1) Hors crédits relatifs à l'enseignement technique agricole, qui ne figurent pas dans les données communiquées à votre Rapporteur spécial. Ces crédits, en-deça de 1,2 milliard d'euros en 2005, représentaient 2 % de la dotation initiale de la mission.

ainsi malheureusement pu conduire une gestion optimale de leurs moyens. En fin de gestion, 319 millions d'euros de crédits ont donc été annulés.

À la suite de ces mouvements de gestion, les crédits ouverts se sont élevés à 43,6 milliards d'euros, soit environ 13 milliards de moins que le montant des crédits votés, écart principalement dû au transfert des crédits de pensions précité.

L'intégralité de ces crédits a été consommée.

On a enfin constaté, sur les chapitres de rémunération, **un déficit global de 446,9 millions d'euros**, lié à la non-budgétisation des mesures salariales décidées en 2005 (- 361,7 millions d'euros) et à de moindres départs à la retraite d'enseignants titulaires (effet de la réforme sur les retraites) (- 85,2 millions d'euros). Ce déficit a été couvert pour une large partie par les 277 millions d'euros de crédits gelés évoqués plus haut et, pour le solde (169,9 millions d'euros), par le budget des charges communes. Votre Rapporteur spécial regrette cette sous-évaluation initiale des mesures salariales et souhaite que la dotation proposée dans le projet de loi de finances reflète davantage à l'avenir les besoins prévisibles.

B.— LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2006

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2006 se sont élevés à 58,4 milliards d'euros ⁽¹⁾.

La fongibilité des crédits permise par la LOLF et la limitation, dans la loi de finances initiale, du montant des crédits mis en réserve ont **fortement réduit les mouvements en gestion par rapport aux années antérieures** – et amélioré ce faisant les conditions d'exécution du budget.

Cette exécution est retracée dans le tableau ci-après.

(1) Hors crédits relatifs à l'enseignement technique agricole, qui ne figurent pas dans les données communiquées à votre Rapporteur spécial.

GESTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DU 1^{ER} JANVIER AU 31 AOÛT 2006

(en euros)

en CP	a	b	c	d=b+c	e	f	Report	Annulation de crédits (Chikungunya)	Décret d'avance (1er août)	Total des crédits ouverts	Consommation au 31 août 2006	Taux de consommation /Crédits ouverts (en %)
Programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »												
titre 2	15.659.910,052	-15.659.910		-15.659.910			5.010,038			15.649.260,180	10.453.994,164	66,80
hors titre 2	74.140,750	-3.295,238	3.295,238	0				-130,074	-3.165,164	70.845,512	67.421,199	95,17
Total	15.734.050,802	-18.955,148	3.295,238	-15.659,910	0	0	5.010,038	-130,074	-3.165,164	15.720.105,692	10.521.415,363	66,93
Programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré »												
titre 2	27.525.837,042	-27.525.837	-40.000,000	-67.525.837	-25.000,000					27.433.311,205	18.195.287,190	66,33
hors titre 2	206.871,030	-9.222,754	9.222,754	0	25.000,000	64.517	145,285	-364,059	-8.858,845	222.857,928	192.765,950	86,50
Total	27.732.708,072	-36.748,591	-30.777,246	-67.525,837	0	64.517	145,285	-364,059	-8.858,845	27.656.169,133	18.388.053,140	66,49
Programme 230 « Vie de l'élève »												
titre 2	4.232.020,840	-4.232,021		-4.232,021						4.227.788,819	2.808.281,125	66,42
hors titre 2	1.710.199,519	-85.509,976	3.375,368	-82.134,608			2.085,944	-3.375,368		1.626.775,487	1.603.524,602	98,57
Total	5.942.220,359	-89.741,997	3.375,368	-86.366,629	0	0	2.085,944	-3.375,368	0	5.854.564,306	4.411.805,727	75,36
Programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »												
titre 2	6.078,065,810	-6.078,066		-6.078,066						6.071.987,744	4.084.378,943	67,27
hors titre 2	962.709,954	-42.984,056	1.696,726	-41.287,330			1.949,967	-1.696,726		921.675,865	904.068,377	98,09
Total	7.040.775,764	-49.062,122	1.696,726	-47.365,396	0	0	1.949,967	-1.696,726	0	6.993.663,609	4.988.447,320	71,33
Programme 214 « Soutien de la politique publique »												
titre 2	1.306.771,444	-1.306,771		-1.306,771						1.305.464,673	842.038,343	64,50
hors titre 2	695.244,097	-34.762,204	20.652,648	-14.109,556		802,424	6.855,870	-1.372,182	-19.280,466	668.140,187	548.487,698	82,09
Total	2.002.015,541	-36.068,975	20.652,648	-15.416,327	0	802,424	6.855,870	-1.372,182	-19.280,466	1.973.604,860	1.390.526,041	70,46
TOTAL PAR ARTICLE												
titre 2	54.802.605,188	-54.802,605	-40.000,000	-94.802,605	-25.000,000		5.010,038	0	0	54.687.812,621	36.383.979,765	66,53
hors titre 2	3.649.165,350	-175.774,228	38.242,734	-137.531,494	25.000,000	866,941	11.037,066	-6.938,409	-31.304,475	3.510.294,979	3.316.267,826	94,47
TOTAL GENERAL												
titres 2, 3, 5 et 6	58.451.770,538	-230.576,833	-1.757,266	-232.334,099		866,941	16.047,104	-6.938,409	-31.304,475	58.198.107,600	39.700.247,591	68,22

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Elle appelle les principales observations suivantes :

– 232 millions d’euros ont été **mis en réserve**, ce qui représente toute une part très faible du budget (0,40 %). Le décret d’avance du 1^{er} août 2006 et celui concernant la contribution des différents ministères au titre du chikungunya ont diminué à due proportion les montants de crédits mis en réserve (respectivement – 6,9 et - 31,3 millions d’euros). Plus aucun crédit n’est donc mis en réserve sur les programmes 140 et 141. Il convient de noter que, les crédits annulés ayant porté sur des crédits gelés en début de gestion, les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) ont pu sans difficulté tenir compte dans leur gestion de cette minoration de crédits ;

– compte tenu des mouvements intervenus en gestion, **le montant des crédits ouverts au 31 août dernier était de 58,2 milliards d’euros**, soit 253,6 millions d’euros de moins que celui des crédits votés (– 0,43 %) ;

– enfin, **le taux de consommation** à la même date s’élevait à 68,2 %.

*

* *

En conclusion, il convient de rappeler que notre système d'enseignement scolaire est, en dépit de ses atouts, confronté à de multiples défis : une gestion encore trop centralisée et rigide, un coût élevé s'agissant de l'enseignement secondaire et une difficulté à surmonter certains problèmes structurels, tels que les « sorties sans qualification », la violence scolaire ou un dispositif d'orientation défaillant.

Le Gouvernement a engagé depuis quelques années un ensemble de réformes pour y remédier. La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école en a jeté les fondements. L'entrée en vigueur complète de la LOLF le 1^{er} janvier 2006 a non seulement clarifié les conditions d'adoption du budget, mais assigné à l'Éducation nationale – comme aux autres administrations – une logique de performance qui commence à porter ses fruits. C'est ainsi que le projet de loi de finances pour 2007 témoigne d'une volonté de maîtriser la dépense, d'optimiser la répartition des crédits en fonction des besoins et des priorités, tout en cherchant à améliorer la qualité de service. La rationalisation de l'organisation des examens, du régime des décharges de service ou de la gestion des surnombres disciplinaires l'atteste, sans que pour autant le taux d'encadrement pédagogique ait été affecté.

Mais ces réformes devront être poursuivies et amplifiées. Car les principaux défis demeurent : notre système d'enseignement doit être capable de produire de meilleurs résultats au meilleur coût. Les comparaisons internationales montrent que c'est possible. La logique de la performance issue de la LOLF offre à cet égard un outil précieux et le triptyque meilleure gestion, meilleur service, meilleures conditions de travail pour les agents du service public, un indispensable levier de réforme.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 17 octobre 2006, votre Commission a examiné les crédits de la **mission *Enseignement scolaire***.

Après l'exposé de **votre Rapporteur spécial, M. Jean-Louis Dumont, Président**, a souligné que les parlementaires devaient faire œuvre de pédagogie sur la mise en œuvre de la LOLF, qui est très souvent et injustement accusée de tous les maux.

M. Jean-Claude Mathis a souhaité savoir à partir de quelle date les départements et les régions prendraient en charge financièrement les TOS.

Votre Rapporteur spécial a précisé que cette charge financière leur incomberait à compter du 1^{er} janvier 2007, mais que les personnels ont toujours la possibilité de choisir leur statut.

M. Denis Merville s'est félicité qu'un rapport d'enquête de la Cour des comptes permette enfin de connaître la proportion des enseignants qui sont effectivement face aux élèves. Les inspecteurs d'académie ont tendance à fermer des classes d'intégration scolaire (CLIS). Il convient de ne pas procéder à ces suppressions sans une évaluation préalable. Les postes d'infirmières scolaires ne sont pas toujours pourvus ; c'est notamment le cas des établissements scolaires situés en périphérie des grandes villes ou en milieu rural.

Votre Rapporteur spécial a précisé qu'un nouvel indicateur du projet annuel de performance évalue la proportion des enseignants qui sont effectivement face aux élèves. Le taux est de 85 %. Dans le milieu rural, la difficulté à recruter des infirmières scolaires concerne également les autres professions médicales. Il est vrai que la France n'a peut-être pas formé assez d'infirmières ces dernières années. La réduction du temps de travail et l'allongement de la durée de formation ont plutôt dégradé la situation. Pour que tous les établissements disposent en 2010 d'une infirmière, il faut que cette carrière soit attractive. Par exemple, le temps de travail, calqué sur le temps scolaire, peut attirer des mères de famille.

M. Jean-Louis Dumont, Président, a indiqué qu'il a découvert qu'un responsable des ressources humaines existe désormais au sein de chaque rectorat. Il s'agit là d'une révolution. Pour autant, il faudrait mettre en place une politique des ressources humaines dans l'Éducation nationale. Les recteurs ont une vraie mission de gestionnaire, qui a permis de réduire spectaculairement les difficultés rencontrées au niveau local. Cette gestion est beaucoup plus qualitative qu'auparavant, mais il reste à faire adhérer la communauté éducative et les collectivités territoriales à ces objectifs. S'agissant de la question des infirmières, on pourrait envisager qu'elles puissent être formées au sein de l'Éducation nationale, sans quota.

Votre Rapporteur spécial a estimé que les avancées offertes par la LOLF doivent être prises en compte au niveau académique. Un recteur devrait pouvoir disposer d'une plus grande marge de manœuvre. Avant qu'elles puissent exercer leur métier dans un cadre libéral, on demande aux infirmières d'exercer pendant deux ans en milieu hospitalier. On pourrait donc envisager de leur permettre d'effectuer cette période au sein d'un établissement scolaire.

Votre Commission a, ensuite, suivant l'avis de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission *Enseignement scolaire* et vous demande de les adopter.

ANNEXE 1 : OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Programme 140 : Enseignement scolaire public du premier degré	
Objectif 1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire	
Indicateur 1.1	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
Indicateur 1.2	Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard
Indicateur 1.3	Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence
Indicateur 1.4	Proportion d'élèves apprenant l'allemand
Indicateur 1.5	Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de leur scolarité primaire, le niveau 1 du Brevet Informatique et Internet (B2i)
Indicateur 1.6	Taux de redoublement (nouveau)
Objectif 2 Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers	
Indicateur 2.1	Écarts ZEP-REP/hors ZEP-REP et réseaux « Ambition Réussite »/hors réseaux « Ambition Réussite » des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques (libellé modifié)
Indicateur 2.2	Rapports, entre ZEP-REP et hors ZEP-REP et entre réseaux « Ambition Réussite » et hors réseaux « Ambition Réussite », des proportions d'élèves entrant en 6 ^{ème} avec au moins un an de retard (libellé modifié)
Indicateur 2.3	Écart des taux d'encadrement (nombre d'élèves par classe) entre ZEP-REP et hors ZEP-REP, et entre réseaux « Ambition Réussite » et hors réseaux « Ambition Réussite » (libellé modifié)
Indicateur 2.4	Proportion d'élèves handicapés parmi les élèves de l'école primaire
Objectif 3 Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	
Indicateur 3.1	Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années
Indicateur 3.2	Part du volume de formation consacrée aux priorités nationales
Indicateur 3.3	Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du 1 ^{er} degré (nouveau)
Indicateur 3.4	Part des crédits de formation consacrée à la spécialisation des personnels d'adaptation et d'intégration scolaires (AIS)
Indicateur 3.5	Taux de remplacement (congés pour maladie ou maternité)
Indicateur 3.6	Taux de rendement du remplacement
Objectif 4 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif	
Indicateur 4.1	Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée
Indicateur 4.2	Part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe
Programme 141 : Enseignement scolaire public du second degré	
Objectif 1 Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants	
Indicateur 1.1	Taux d'accès au baccalauréat
Indicateur 1.2	Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées
Indicateur 1.3	Taux de sorties aux niveaux VI et V bis
Indicateur 1.4	Taux d'accès au brevet (libellé modifié)
Indicateur 1.5	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques

Indicateur 1.6	Proportion d'élèves ayant atteint dans une langue étrangère le niveau B1 du cadre européen commun de référence, en fin de collège
Indicateur 1.7	Proportion d'élèves ayant obtenu, au terme de leur scolarité au collège, le niveau 2 du brevet informatique et internet (B2i)
Indicateur 1.8	Pourcentage de jeunes en difficulté de lecture aux tests passés lors de la JAPD (journée d'appel de préparation à la défense)
Indicateur 1.9	Taux d'accès des élèves de 2 ^{nde} GT au baccalauréat général ou technologique (libellé modifié)
Indicateur 1.10	Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel
Indicateur 1.11	Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel
Indicateur 1.12	Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques
Indicateur 1.13	Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques
Indicateur 1.14	Proportion d'élèves apprenant l'allemand
Indicateur 1.15	Taux de redoublement (nouveau)
Objectif 2 Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers	
Indicateur 2.1	Écarts ZEP-REP/hors ZEP-REP et réseaux « Ambition Réussite » et hors réseaux « Ambition Réussite » des proportions d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de bases en français et en mathématiques (libellé modifié)
Indicateur 2.2	Écart des taux de réussite au brevet en ZEP-REP/hors ZEP-REP et dans les réseaux « Ambition Réussite » - hors réseau « Ambition Réussite » (libellé modifié)
Indicateur 2.3	Écart des taux d'encadrement en réseaux « Ambition Réussite » et hors réseaux « Ambition Réussite » (libellé modifié)
Indicateur 2.4	Proportion d'élèves handicapés parmi les élèves du 2 nd degré
Objectif 3 Diversifier les modalités de formation professionnelle	
Indicateur 3.1	Proportion d'apprentis dans les formations en apprentissage des lycées Taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage Écart des taux de réussite entre « apprentis » et « scolaires » Impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans (MGI)
Indicateur 3.2	
Indicateur 3.3	
Indicateur 3.4	
Objectif 4 Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire	
Indicateur 4.1	Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS Proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études)
Indicateur 4.2	
Indicateur 4.3	
Objectif 5 Contribuer au développement de l'éducation et à la formation tout au long de la vie	
Indicateur 5.1	Taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE
Objectif 6 Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	
Indicateur 6.1	Proportion d'enseignants inspectés au cours de cinq dernières années Part du volume de formation consacrée aux priorités nationales Taux de remplacement (des congés pour maladie ou maternité) Taux de rendement du remplacement Proportion des personnels qui enseignent dans plusieurs disciplines (nouveau)
Indicateur 6.2	
Indicateur 6.3	
Indicateur 6.4	
Indicateur 6.5	
Objectif 7 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués	
Indicateur 7.1	Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée Part du potentiel d'enseignement consacrée à l'activité d'enseignement en classe (ou groupes) Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées Pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs (=établissements comptant moins de 200 élèves) Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de dix élèves ou moins
Indicateur 7.2	
Indicateur 7.3	
Indicateur 7.4	
Indicateur 7.5	

Programme 230 : Vie de l'élève	
Objectif 1 Faire respecter l'école et ses obligations	
Indicateur 1.1 Indicateur 1.2	Taux d'absentéisme des élèves Proportion d'actes de violence grave signalés
Objectif 2 Promouvoir la santé des élèves	
Indicateur 2.1 Indicateur 2.2	Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6 ^{ème} année Pourcentage de lycées « non-fumeur »
Objectif 3 Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective	
Indicateur 3.1 Indicateur 3.2 Indicateur 3.3	Proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS) Taux de participation des lycéens aux élections des « Comités de vie lycéenne » Pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement
Objectif 4 Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves	
Indicateur 4.1 Indicateur 4.2 Indicateur 4.3	Proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement de vie scolaire (libellé modifié) Pourcentage des fonds sociaux utilisés par les établissements en ZEP-REP et en réseaux « Ambition Réussite » rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP et en réseaux « Ambition Réussite » Proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP et en réseaux « Ambition Réussite » rapportée au pourcentage d'élèves en ZEP-REP et en réseaux « Ambition Réussite »
Programme 139 : Enseignement privé du premier et du second degrés	
Objectif 1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire	
Indicateur 1.1 Indicateur 1.2 Indicateur 1.3 Indicateur 1.4 Indicateur 1.5 Indicateur 1.6	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques Proportion d'élèves venant du privé et entrant en sixième avec au moins un an de retard Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence Proportion d'élèves apprenant l'allemand Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 1 du B2i (Brevet informatique et internet) Taux de redoublement (nouveau)
Objectif 2 Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants	
Indicateur 2.1 Indicateur 2.2 Indicateur 2.3 Indicateur 2.4 Indicateur 2.5 Indicateur 2.6 Indicateur 2.7 Indicateur 2.8 Indicateur 2.9 Indicateur 2.10 Indicateur 2.11 Indicateur 2.12 Indicateur 2.13	Taux d'accès au baccalauréat Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées Taux de sorties aux niveaux VI et V bis Taux d'accès au brevet (libellé modifié) Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen commun de référence en fin de collège Proportion d'élèves ayant obtenu au terme de leur scolarité au collège le niveau 2 du Brevet Informatique et Internet (B2i) Taux d'accès des élèves de 2 ^{nde} GT au baccalauréat général ou technologique (libellé modifié) Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel (public + privé) Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques Proportion d'élèves apprenant l'allemand

Objectif 3 Accroître la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers	
Indicateur 3.1	Proportion d'élèves handicapés intégrés parmi les élèves
Objectif 4 Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire	
Indicateur 4.1	Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur
Indicateur 4.2	Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS
Indicateur 4.3	Pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études) (libellé modifié)
Objectif 5 Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	
Indicateur 5.1	Proportion d'enseignants inspectés au cours des 5 dernières années
Indicateur 5.2	Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité)
Indicateur 5.3	Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du 1 ^{er} degré (nouveau)
Programme 214 : Soutien de la politique de l'éducation nationale	
Objectif 1 Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	
Indicateur 1.1	Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes (enseignement public)
Indicateur 1.2	Nombre d'épreuves d'examens et de concours annulées et reportées et effectifs des candidats concernés
Indicateur 1.3	Coût des examens des élèves et des concours de personnels par candidat présent
Indicateur 1.4	Dispersion académique des emplois administratifs par rapport à la moyenne nationale
Objectif 2 Améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines (libellé modifié)	
Indicateur 2.1	Taux de personnels en situation de handicap (libellé modifié)
Indicateur 2.2	Stabilité des enseignants en établissements du réseau de l'éducation prioritaire (libellé modifié)
Indicateur 2.3	Nombre de personnes gérées par gestionnaire de personnels des services académiques
Indicateur 2.4	Pourcentage d'agents nouvellement nommés à la rentrée scolaire ne percevant pas une rémunération complète en octobre
Indicateur 2.5	Part des surnombres disciplinaires
Indicateur 2.6	Mobilisation des surnombres disciplinaires
Objectif 3 Optimiser les moyens de fonctionnement	
Indicateur 3.1	Dépense de fonctionnement par agent
Indicateur 3.2	Disponibilité des applications nationales
Programme 143 : Enseignement technique agricole	
Objectif 1 Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle	
Indicateur 1.1	Taux de réussite aux examens
Indicateur 1.2	Taux d'insertion professionnelle 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale
Objectif 2 Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire	
Indicateur 2.1	Dépense moyenne de formation par élève et par établissement public (crédits de l'État)
Indicateur 2.2	Taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 10 élèves (enseignement public)
Indicateur 2.3	Pourcentage de lycées dont l'effectif est inférieur à 200 élèves
Objectif 3 Promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment par l'apprentissage, la formation professionnelle continue et les partenariats avec les branches professionnelles	
Indicateur 3.1	Part des apprentis et adultes dans le flux d'inscription aux diplômes et titres délivrés par le MAP

**ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION
RELATIF À LA GRILLE HORAIRE DES ENSEIGNEMENTS
AU COLLÈGE (OCTOBRE 2006)**

La grille horaire des enseignements au collège

Constats

Audits de modernisation

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

1. Cadre de l'audit

- Les caractéristiques de la grille horaire des collégiens sont proches de celles de la grille horaire des lycéens :
 - ✓ Un horaire de travail hebdomadaire lourd (25h30 à 28h30 d'enseignements obligatoires)
 - ✓ un coût par élève parmi les plus élevés de l'OCDE
 - ✓ Des performances moyennes dans les évaluations internationales
- La complémentarité entre les enseignements obligatoires, les dispositifs d'aide et de soutien et les autres modalités d'apprentissage doit être renforcée.
- Le mode d'organisation actuel, encore trop rigide, constitue un frein à l'innovation pédagogique et à l'introduction de nouveaux modes d'apprentissage ou de nouvelles façons d'enseigner ainsi qu'à l'efficacité pédagogique recherchée notamment en mangles vivantes.
- L'audit avait donc pour objectif de :
 - ✓ Évaluer les réformes 1996 et 2002-2004 au regard des résultats et des moyens mis en oeuvre,
 - ✓ Repérer les leviers sur lesquels agir pour alléger l'horaire hebdomadaire obligatoire de formation du collégien, permettre une organisation différente de la semaine du collégien et l'expression de l'autonomie pédagogique de l'établissement.
 - ✓ Proposer des mesures permettant d'organiser les enseignements de façon plus efficiente dans le cadre de la mise en place du socle commun de connaissances et de compétences.

2. Constat

- Les grilles horaires du collège n'ont pas conduit à l'inflation observée au lycée mais leur rigidité nuit à l'adaptation locale de l'offre d'enseignement aux besoins des élèves
- Le mécanisme d'attribution des moyens n'arrive pas toujours, malgré des progrès récents, à assurer l'équité et n'encourage pas la recherche de la performance
- Le coût moyen du collégien a progressé de 33% entre 1990 et 2004 en raison de la démographie des élèves, de l'investissement des collectivités locales, et de la progression de la masse salariale des effectifs du MENESR
- Une insuffisante prise en compte des enjeux majeurs : démographie et sociologie des élèves, socle commun, enseignement numérique, et des mesures d'accompagnement nécessaires aux réformes programmées.

MINEFI - DGME - 2006

La grille horaire des enseignements au collège

Propositions

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

3. **Recommandations**
- **Principales orientations :** le Ministère doit réinvestir le pilotage stratégique et pédagogique et préciser ses attentes vis-à-vis des acteurs déconcentrés
 - **Un dialogue de gestion qui encourage la performance pédagogique et budgétaire, en cohérence avec des objectifs nationaux exigeants**
 - **Un référentiel horaire par cycle**
 - ✓ **Rendre attractive l'expérimentation** du référentiel en contractualisant sur les objectifs et les moyens dans un cadre pluriannuel;
 - ✓ **Leviers pédagogiques :** rédaction des programmes, portance des corps d'inspection, animation du conseil pédagogique, art 34 de la LOE, plafonnement à 2% du taux de redoublement, évaluation des dédoublements, renforcement de l'éducation à l'orientation
 - ✓ **Leviers financiers :** contractualisation sur 4 ans avec les établissements pilote, rétrocession des économies de carte de formation et redoublements, partenariats ciblés avec les collectivités locales, financement des dédoublements sur la part non fléchée de la dotation horaire
 - ✓ **Leviers de management et de gouvernance :**
 - ✓ Création de lieux, de relais (responsables de coordination) pour favoriser l'émergence d'un projet d'établissement, valorisation de la performance collective et individuelle, priorité donnée au bassin de formation (IPR dédié, objectifs personnels des IA et chefs d'établissements),
 - ✓ Conforter le chef d'établissement en lui donnant de nouveaux appuis : président du CA extérieur à l'EN, ouverture aux parents d'élèves, partenariat cadre formalisé avec les collectivités locales.
 - ✓ **Anticiper et investir les enjeux majeurs**
 - ✓ **Enseignement numérique :** investir massivement dans les contenus, exploiter toutes les potentialités pédagogiques y compris dans l'utilisation optimisée du temps
 - ✓ **Sujets partagés avec les collectivités locales :** carte scolaire, transport scolaire / internats ; politique culturelle, éducative et sociale
4. **Impacts attendus**
- **En proposant que les établissements puissent consacrer 20% de leur dotation horaire d'enseignement à expérimenter de nouvelles modalités d'organisation pédagogique, en plafonnant le financement du redoublement à un taux de 2%, en demandant que le collège se voit définir des objectifs de résultats clairs et précis, le rapport vise à créer les conditions d'un changement d'approche du traitement de la difficulté scolaire.**
 - **A l'idée que l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement passe nécessairement par une augmentation de moyens, doit se substituer l'idée que l'on peut faire mieux en faisant différemment.**

MINEFI - DGME - 2006

**ANNEXE 3 : RÉSUMÉ DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION
RELATIF À LA GRILLE HORAIRE DES ENSEIGNEMENTS
AU LYCÉE GÉNÉRAL ET TECHNOLOGIQUE
(OCTOBRE 2006)**

La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique

Constats

Audits de modernisation

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

1. Cadre de l'audit

- L'organisation horaire des enseignements au lycée général et technologique présente
 - ✓ Un horaire hebdomadaire et un horaire annuel parmi les plus lourds de tous les pays de l'OCDE
 - ✓ Une offre d'options lourde et très diversifiée qui nuit à la lisibilité de l'offre de formation,
 - ✓ Un mode d'organisation rigide qui constitue un frein à l'innovation pédagogique et à l'introduction de nouveaux modes d'apprentissage ou de nouvelles façons d'enseigner et aussi un frein à l'efficacité pédagogique.
- L'audit avait donc pour objectif de :
 - ✓ Repérer les leviers permettant d'agir sur l'horaire de formation global de formation du lycéen et en évaluer les conséquences pédagogiques et financières,
 - ✓ Permettre une organisation différente de la semaine du lycéen et l'expression de l'autonomie pédagogique de l'établissement,
 - ✓ Dégager les marges de manœuvre budgétaires notamment pour financer les mesures de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

2. Constat

- L'investissement massif dans le volume d'heures d'enseignement n'a amélioré ni la performance ni l'équité du lycée français.
 - ✓ L'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 20 % à celui de ses homologues européens les plus performants. La charge hebdomadaire de l'élève de travail dépasse 45 heures.
 - ✓ Dans la filière générale, forte inflation du volume d'heures d'enseignement liée aux dédoublements systématiques des classes. Dans la filière technologique, les enseignements technologiques et les sciences physiques ont cédé du terrain face aux matières générales et aux options.
 - ✓ Difficultés rencontrées par le lycée français attestées par les indicateurs : taux d'accès au baccalauréat à 70 % depuis 10 ans, 80 000 élèves redoublent leur classe de seconde, sortie sans diplôme du système éducatif de 10 % des jeunes de 15 à 19 ans. En outre, les tests internationaux sanctionnent les performances moyennes et l'inéquité du système éducatif national. L'un des constats majeurs de la mission établit qu'un volume horaire élevé et peu flexible aggrave les inégalités en limitant les possibilités de prise en charge des élèves en difficulté.
 - ✓ La dépense moyenne par lycéen a augmenté de 50 % entre 1990 et 2004 (en € 2004), pour s'établir à environ 10 000€ par élève et par an. Ce coût est très élevé par rapport à celui qu'enregistrent les autres pays de l'OCDE (+30 %) et consacre un arbitrage d'allocation des ressources budgétaires défavorable à l'enseignement supérieur.
- L'inflation horaire est la conséquence d'insuffisances dans le pilotage du système éducatif.
 - ✓ Le système éducatif est soumis à de multiples sollicitations (politiques, sociales, syndicales, disciplinaires, diplomatiques). Il est en outre fortement exposé à une forme de consumérisme de la part de ses usagers.
 - ✓ Or, son organisation ne lui permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre; les sollicitations se transforment ainsi en ajouts d'heures d'enseignement.
 - ✓ Enfin, le pilotage est encore largement effectué par les moyens et non par les objectifs. En dépit d'une production abondante d'indicateurs et de l'entrée en vigueur de la LOLF, le système éducatif peine à hiérarchiser ses priorités, à allouer ses ressources en fonction d'objectifs pédagogiques et budgétaires clairs et à évaluer l'impact de ses choix.

La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique

Audits de modernisation

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

3. Recommandations

- Des mesures peuvent être prises dès la rentrée 2007 pour réduire les coûts des enseignements et financer la loi d'orientation du 23 avril 2005.

✓ **Plan de rénovation des langues vivantes** : renforcer l'équipe du projet « langues vivantes », en associant à la DGESCO et à l'IGEN des compétences budgétaires et académiques. La mission propose que l'allègement des effectifs en classe de langues en première et en terminale à 20 élèves en moyenne ne s'effectue qu'au rythme de la suppression des groupes inférieurs à 15 élèves.

✓ **Dédoublements de classe** : limiter les dédoublements au profit d'une prise en compte personnalisée des besoins des élèves.

✓ **Séries technologiques** : évaluer les premiers résultats pédagogiques et budgétaires de la réforme de la série Sciences et techniques de gestion entrée en vigueur à la rentrée 2005. Lancer la réforme des autres séries technologiques et veiller davantage à la qualité du processus de réforme des filières, des séries, des enseignements et des grilles horaires associées.

✓ **Pilotage du système et mobilisation de ressources qualifiées pour réussir l'application de la LOLF** : allouer les moyens aux académies et aux établissements en fonction de leurs objectifs et mettre en place à brève échéance une première liste d'indicateurs et une procédure d'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

- **Une réduction significative des horaires ne pourra être obtenue sans une réforme de l'ensemble de l'organisation des enseignements et du pilotage du système éducatif** : l'orientation principale soutenue dans le rapport est de piloter le système éducatif par les objectifs en faisant davantage confiance aux académies et aux établissements.

✓ **Amplitude effective de l'année scolaire** : retrouver 36 semaines d'enseignement effectif en réformant l'organisation des examens de fin d'année (cf. audit de modernisation de décembre 2005).

✓ **Plafonnement de l'horaire annuel de classe du lycéen** : concevoir dans sa globalité et son annualité l'horaire de l'élève, en prenant en considération non seulement les heures d'enseignement en classe, mais aussi les temps de préparation et d'approfondissement personnels. Le lycée public devrait se réapproprier ce temps de travail personnel, saur à renoncer à sa finalité sociale. Le choix des plateformes proposées s'inspire directement des exemples étrangers les plus performants.

✓ **Référentiels horaires nationaux** : fixer un seuil minimal annuel par discipline et confier les marges de manœuvre dérogées (15 à 20 % du total) aux équipes déconcentrées (académies et EPLE) pour bâtir des offres adaptées aux besoins des élèves et donner un sens aux projets des établissements.

✓ **Classe de seconde** :

- aménagement du mécanisme actuel de redoublement ;
- rétablissement, dès la rentrée 2006, d'une évaluation nationale à l'entrée en classe de seconde,
- classification de la seconde langue étrangère en enseignement obligatoire
- réduction du nombre d'options de détermination en classe de seconde

✓ **Création d'un département de langues vivantes** : un département unifié de langues vivantes devrait être mis en place dans chaque établissement, avec un objectif ambitieux : 100 % des lycéens français doivent avoir obtenu leur certification B2 (utilisateur autonome) à l'horizon 2010 dans au moins une langue vivante.

4. Impacts attendus

- L'organisation horaire des enseignements ne peut pas être abordée uniquement sous l'angle technique. L'amélioration des performances du lycée général et technologique qui est attendue d'une réforme de la grille horaire de ses enseignements nécessite une réflexion approfondie sur les objectifs assignés au système et sur ses modalités de régulation.

➤ Cette réflexion devra attacher une importance toute particulière à l'impact de la réforme sur les conditions du métier enseignant et éviter que le pilotage par les objectifs et les résultats soit perçu uniquement sous l'angle de l'efficacité et des injonctions adressées aux agents pour les amener à cette efficacité, et non sous l'angle du projet et de la liberté qu'il donne.

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Roland DEBBASCH, directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– M. Michel DELLACASAGRANDE, directeur des affaires financières au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– M. Jean-Claude ÉMIN, sous-directeur de l'évaluation au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– M. Yann de MOLLIENS, conseiller technique de M. Thierry BRETON, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie ;

– Mme Fabienne ROSENWALD, adjointe au sous-directeur des études statistique au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– M. Pierre-Laurent SIMONI, conseiller budgétaire de M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– M. Daniel VITRY, directeur de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.