

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR et RECHERCHE :

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. JEAN-YVES CHAMARD

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, QUI REPRESENTE UNE PART CROISSANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT, EST AUJOURD'HUI CONFRONTE A DE NOMBREUX DEFIS	9
A.- PREMIER BUDGET DE L'ÉTAT, L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE MOBILISE DES CREDITS EN CONSTANTE PROGRESSION	9
1.- Un accroissement nettement supérieur à celui de l'État et de la richesse nationale... 9	
2.- Des raisons tenant principalement à l'augmentation des dépenses de personnel.... 10	
3.- Un coût nettement plus élevé dans le secondaire que dans la moyenne des pays développés	12
B.- UNE MAITRISE INSUFFISANTE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	15
1.- Une hausse continue du taux d'encadrement pédagogique	15
2.- La multiplication des options et des matières rares	17
3.- Un nombre excessif de personnels sous-employés ou en surnombre	18
C.- DES LOURDEURS REGLEMENTAIRES INNOMBRABLES	21
1.- Un système centralisé et complexe	21
2.- Un ajustement des moyens entre académies difficile	24
3.- Une gestion du personnel rigide et décourageante	25
4.- Les inconvénients du cloisonnement disciplinaire	28
D.- UNE EVALUATION ENCORE LACUNAIRE	29
1.- Des difficultés méthodologiques.....	29
2.- Des évaluations encore trop partielles	30
3.- L'absence fréquente d'indicateurs de résultats.....	31
4.- Une prise en compte insuffisante dans le processus de décision	32

E.- UNE EFFICACITE D'ENSEMBLE DISCUTABLE	32
1.- Des signes de fragilité	32
2.- Une action publique dont les objectifs gagneraient à être clarifiés	33
3.- Des remplacements pas toujours bien assurés	33
4.- La persistance de nombreuses inégalités	35
5.- Le problème des « sorties » sans qualification	36
6.- La violence scolaire	36
7.- Une politique de l'orientation encore incertaine	37
8.- Un niveau de formation générale qui inquiète	37
II.- LES BUDGETS DE 2003 ET 2004 N'ONT PERMIS DE REpondre QUE PARTIELLEMENT A CES DEFIS	39
A.- DES BUDGETS QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITE	39
1. L'exécution du budget de 2003	39
2. La mise en oeuvre du budget de 2004	48
B.- LE DEBAT SUR L'ECOLE : POUR UNE AMELIORATION GLOBALE DU SYSTEME	52
C.- LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME : UN PAS VERS UNE MEILLEURE GESTION	56
III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 POURSUIT L'EFFORT ENGAGE	61
A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE RESTE UNE PRIORITE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	61
B.- DES OBJECTIFS BUDGETAIRES FONDES SUR UN SOUCI DE BONNE GESTION ET D'EQUITE	63
1.- L'adaptation des effectifs à l'évolution du nombre des élèves scolarisés	63
2.- Le développement des assistants d'éducation et de la scolarisation des élèves handicapés	67
3.- Le recentrage des actions du ministère et la poursuite de la réforme de l'État	68
4.- Des mesures catégorielles substantielles pour accroître l'attractivité de la profession	70
5.- Des dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement axées sur des mesures d'équité et de restructuration	72
C.- LE CHOIX D'OBJECTIFS PEDAGOGIQUES STRATEGIQUES	74
1.- Le renforcement de la maîtrise du français à l'école primaire et au collège	74
2.- La réaffirmation du principe de laïcité et la mise en oeuvre de la loi du 15 mars 2004	75
3.- L'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés	76
4.- Le développement des technologies de l'information et de la communication	76
5.- Une plus large ouverture du système scolaire sur l'Europe	77

IV.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES OFFRE DE MULTIPLES PERSPECTIVES D’AMELIORATION, DONT IL CONVIENT DE TIRER PROFIT	79
A.– UNE DÉMARCHE PLUS COHÉRENTE	79
B.– DES MOYENS DE CONTRÔLE RENFORCÉS.....	83
C.– UN DISPOSITIF A METTRE AU SERVICE D’UNE POLITIQUE PLUS PERFORMANTE.....	86
EXAMEN EN COMMISSION	93
A.– AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE, DE L’ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE, SUR LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME ET SUR LE BUDGET DU MINISTERE	93
B.– EXAMEN DES CREDITS.....	104
ANNEXE	111

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ 72 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Ce résultat traduit un progrès par rapport à l’année dernière, où il n’avait atteint que 64 %. Il demeure cependant insuffisant. D’autant que votre Rapporteur spécial avait, cette année, expressément demandé les réponses pour le 17 septembre. Or, le 30 septembre, seulement 24 % de celles-ci avaient été transmises.

INTRODUCTION

L'enseignement scolaire revêt pour notre pays un triple enjeu stratégique. En premier lieu, ce secteur mobilise une grande partie des fonds publics. Avec 55,5 milliards d'euros de crédits en 2004, il constitue de loin le premier budget de l'État. Ses crédits correspondent à près de 20 % de celui-ci et à 3,4 % du PIB, soit un montant supérieur au produit de l'impôt sur le revenu (53,4 milliards d'euros) ou de l'impôt sur les sociétés (44,8 milliards d'euros)⁽¹⁾. Si l'on considère l'Éducation nationale, dont l'enseignement scolaire constitue la part la plus importante, ce montant atteint plus de 23 % du budget de l'État. Plus largement, la « dépense intérieure d'éducation du pays » s'établissait à près de 111,3 milliards d'euros en 2003, soit environ 7,1 % de la richesse nationale (PIB) et 1.810 euros par habitant.

En deuxième lieu, ce secteur détermine le niveau futur d'éducation de la population et, partant, 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 plus de 12 millions d'élèves et emploie plus d'un million de personnes.

Enfin, l'enseignement scolaire constitue, au travers notamment de l'instruction civique et de l'apprentissage de la vie en société, le cadre essentiel de formation de la citoyenneté.

À ce titre, il est 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 irréfutable ou, en tout cas, frappé de nombreuses rigidités. Les critiques formulées à l'encontre du coût du système, de ses lourdeurs, ou de son efficacité en témoignent notamment. Il est significatif à cet égard que le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, ait retenu « *la réforme pour la réussite à l'école* » comme l'une des trois priorités du Gouvernement pour 2005.

L'objet de ce rapport est justement de voir, après avoir identifié la nature précise de ces défis, dans quelle mesure les budgets de 2003 et 2004 et le projet de loi de finances pour 2005 permettent d'y répondre. Il tend enfin à examiner comment et dans quelles conditions la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances permettra d'améliorer l'efficacité de l'action publique dans ce domaine.

(1) *Prévisions pour 2004.*

I.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, QUI REPRESENTE UNE PART CROISSANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT, EST AUJOURD'HUI CONFRONTE A DE NOMBREUX DEFIS

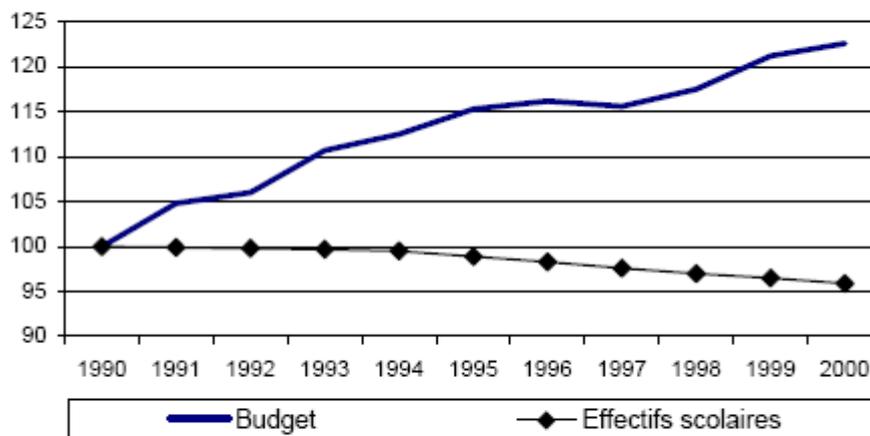
A.- PREMIER BUDGET DE L'ÉTAT, L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE MOBILISE DES CREDITS EN CONSTANTE PROGRESSION

1.- Un accroissement nettement supérieur à celui de l'État et de la richesse nationale

De 1990 à 2001, le budget de l'enseignement scolaire a 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 %⁽²⁾.

Cet accroissement est d'autant plus significatif que, **dans le même temps, les effectifs scolarisés ont connu une baisse de 4,5 %**, soit 550 000 élèves de moins, dont 420 000 dans le premier degré et 130 000 dans le secondaire (voir graphique ci-après).

Evolution comparée en base 100 des effectifs scolaires (public et privé) et du budget de l'enseignement scolaire hors charges de pension (au prix 2000)



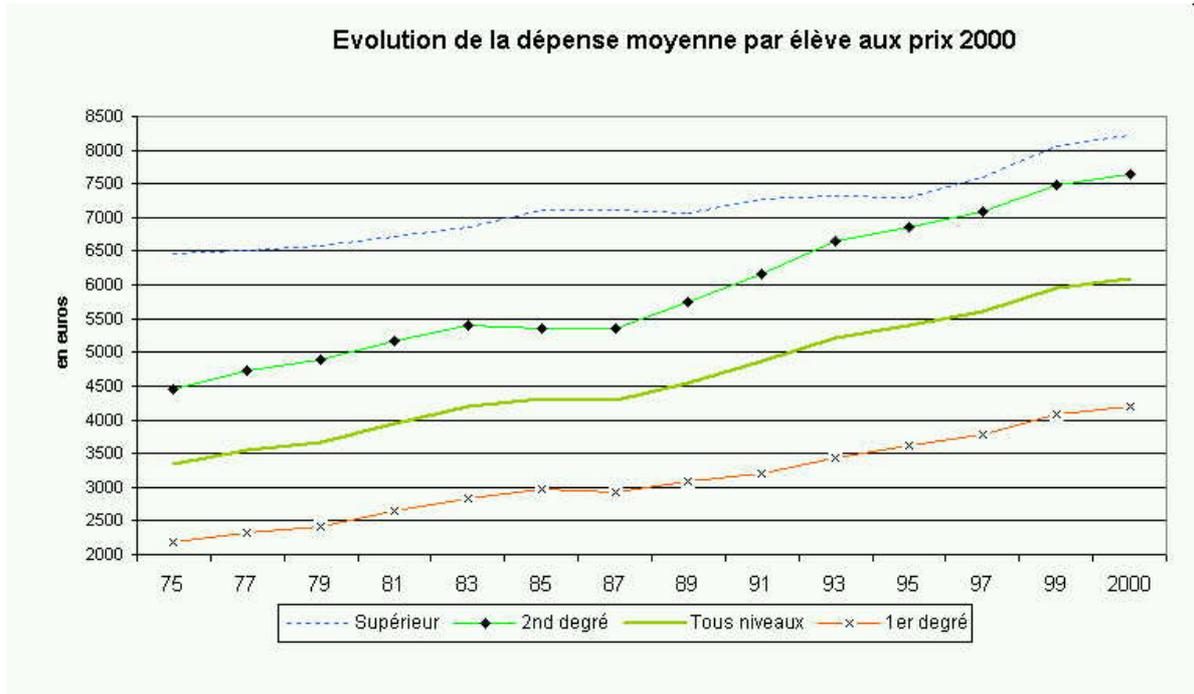
Source : ministère de l'éducation nationale – Cour des comptes

Par ailleurs, plusieurs compétences du ministère ont été transférées aux collectivités locales 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 techniques, ouvriers et de services (TOS), notamment.

(2) Si l'on considère la période 1993-2005, la hausse du budget de l'enseignement scolaire atteint environ 30 %, contre 14,18 % pour le budget de l'État, soit une augmentation plus de deux fois supérieure. Pendant cette même période, la baisse du nombre d'élèves s'est élevée à 3,7 %.

Cette tendance a continué de s'affirmer au cours des dernières années, les crédits de l'enseignement scolaire progressant de 2,5 % en 2003 (contre 0,5 % pour le PIB), de 2,8 % en 2004 (contre 1,5 % pour le budget de l'État et 2,5 % prévus pour le PIB) et de 2,55 % dans le projet de loi de finances pour 2005 (contre 1,8 % pour le budget de l'État et 2,5 % prévus pour le PIB).

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 considéré ⁽³⁾.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi, dans le premier degré, la dépense moyenne par élève est-elle passée, entre 1975 et 2000, de 2.200 à 4.200 euros, soit une augmentation de 92 % en euros constants. Dans le second degré, la dépense moyenne par élève, qui était de 4.500 euros en 1975, s'élève à plus de 7.650 euros en 2003, soit une hausse de 72 % en euros constants.

2.- Des raisons tenant principalement à l'augmentation des dépenses de personnel

Les crédits de rémunération de personnel représentent environ 95 % 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

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

consacrés au fonctionnement ou aux investissements. 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 10 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 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⁽⁴⁾, que **cette tendance devrait s'accroître dans les années à venir en raison du poids croissant des pensions**. Alors que celles-ci absorbaient 16 % du budget en 1993, elles en représentaient 22,5 % en 2003⁽⁵⁾. 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).

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

(5) À périmètre constant (en incluant les dépenses du supérieur).

PRÉVISIONS DES DÉPARTS EN RETRAITE ⁽¹⁾

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

(1) Compte tenu de la pyramide des âges au 1^{er} janvier 2002.

Source : ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale 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 éventuel étalement plus large des départs.

3.- Un coût nettement 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 2001 ⁽⁶⁾, 6 % du PIB français était dévolu à l'éducation (hors formation continue), soit plus de la moyenne de l'OCDE (5,6 %) et davantage que le Royaume-Uni (5,5 %), l'Allemagne (5,3 %), l'Italie (5,3 %), l'Espagne (4,9 %), les Pays-Bas (4,9 %) ou le Japon (4,6 %). Notre pays est cependant devancé par les États-Unis (7,3 %) et la Suède (6,5 %).

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 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 %).

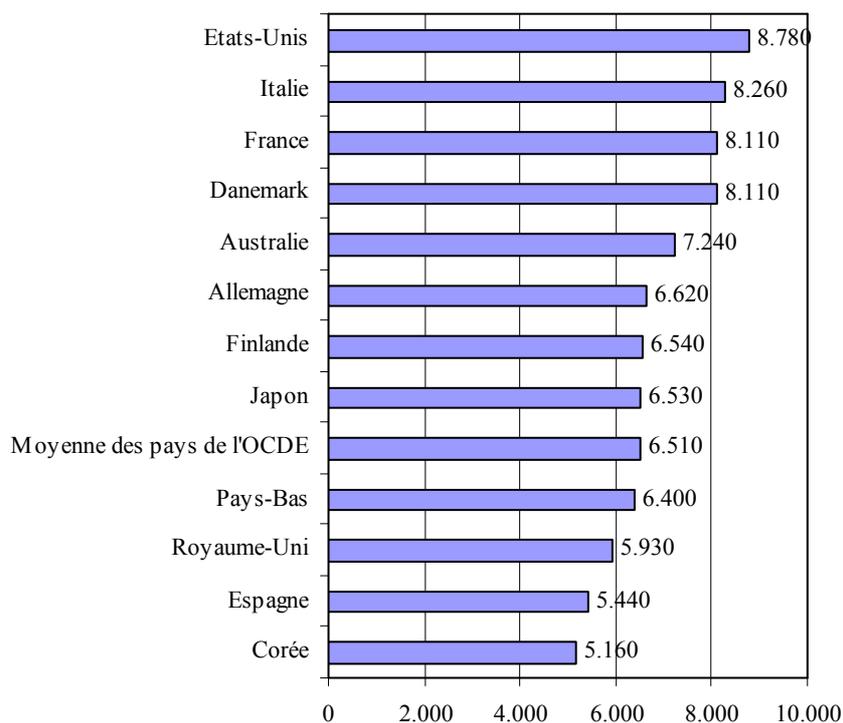
Mais, au-delà des crédits de l'enseignement scolaire dans leur ensemble, **c'est le poids des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire qui est proportionnellement le plus élevé.** Comme le souligne le document préparatoire au débat sur l'école précité, le coût d'un élève du second degré est supérieur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

(6) Dernières données disponibles OCDE, publiées en 2004, comprenant les dépenses publiques et privées.

Les dernières données de l'OCDE portant sur 2001 ⁽⁷⁾ font apparaître un écart de près de 25 % (8.110 dollars pour la France, contre 6.510 dollars pour la moyenne de l'OCDE).

(7) Idem.

DÉPENSE MOYENNE PAR ÉLÈVE DANS LE SECONDAIRE



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2004, septembre 2004 - données 2001*.

Cet écart est plus marqué encore dans le second cycle du secondaire – avec un montant de 8.884 dollars (contre 6.752 dollars en moyenne dans l'OCDE, soit 24 % de plus) – que dans le premier cycle (7.491 dollars contre 5.787 en moyenne dans l'OCDE).

En revanche, les dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement par élève dans le primaire sont en France proches de la moyenne des pays de l'OCDE (4.777 dollars, contre 4.819 dollars). Quant aux dépenses par élève dans le supérieur, elles sont, avec 6.960 dollars, inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (7.200 dollars).

Le précédent rapport spécial avait établi que l'écart entre notre pays et la moyenne de l'OCDE représentait un supplément de dépense d'environ 8,5 milliards d'euros (0,6 % du PIB). Ramené au seul budget de l'enseignement scolaire relatif au second degré, ce supplément correspond à environ 5,8 milliards d'euros, soit près de 20 % des crédits de l'Éducation nationale consacrés au secondaire.

Le ministère invoque **trois causes principales** à cela. En premier lieu, **un taux d'encadrement élevé**. Deuxièmement, **des salaires d'enseignants, en fin de carrière, supérieurs à la moyenne des pays développés** (43.100 dollars PPA ⁽⁸⁾ contre 36.450 pour la moyenne de l'OCDE). Enfin, **une durée de scolarisation relativement plus élevée en France**.

(8) En parité de pouvoir d'achat.

*

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 MAITRISE INSUFFISANTE DE LA DEPENSE 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 ⁽⁹⁾.

1.- Une hausse continue du taux d'encadrement pédagogique

Le taux d'encadrement pédagogique, qui mesure, selon les indicateurs, la proportion des moyens, principalement en personnel, consacrée aux élèves, a connu, selon l'étude réalisée par la Cour des comptes, un accroissement continu. Son diagnostic mérite 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 préélémentaire, 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.*

(9) 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'oppose 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, 14,8 au Japon, 14,8 au Royaume-Uni et 15,5 aux États-Unis, pour se limiter à quelques grands pays ⁽¹⁰⁾.

Cet écart est particulièrement marqué dans le deuxième cycle, avec un taux de 10,6 contre 13,1 en moyenne dans l'OCDE. Dans le premier cycle, l'écart est plus resserré avec 13,7 contre 14,4 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 et 17,9, supérieurs à la moyenne de l'OCDE (s'établissant à 16,6 et 15,4).

2.- La multiplication des options et des 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 les difficultés réelles de gestion des emplois du temps liées aux regroupements

(10) Dernières données disponibles (2002). Cf. « Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE », septembre 2004.

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 constituent autant d'objectifs difficilement compatibles avec l'optimisation des structures et la réduction des coûts d'enseignement. »

Le nombre moyen d'élèves devant un professeur et la part des heures dispensés devant un groupe de moins de 15 élèves dans certaines langues rares sont révélateurs.

LANGUES ENSEIGNÉES MAJORITAIREMENT DEVANT MOINS DE 15 ÉLÈVES ⁽¹⁾

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

(1) Données : rentrée 2002.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi, plus de la moitié des heures d'enseignement du russe, de l'arabe, du breton, du grec ancien ou du portugais, le sont devant un groupe de moins de 15 élèves, ce taux culminant à plus de 70 % pour le russe (75,5 %) et l'arabe (74,1 %). Il convient également de souligner que, pour l'allemand, qui bénéficie de plus de 150.000 heures d'enseignement hebdomadaire, ce pourcentage avoisine 50 %.

3.- Un nombre excessif de personnels sous-employés ou en surnombre

La difficulté à faire correspondre, matière par matière, l'offre d'enseignement à la demande et celle, corollaire, d'assurer systématiquement les remplacements, se traduisent, selon les académies, par des surnombres ou des emplois plus ou moins importants.

Votre Rapporteur spécial a souhaité avoir une connaissance plus précise de la situation. Il a donc, en juin dernier, avec le Président de votre commission des Finances, M. Pierre Méhaignerie, et son Rapporteur général, demandé à six

recteurs de lui fournir des éléments chiffrés, en particulier un état détaillé, discipline par discipline, du nombre d'enseignants du secondaire dont le service réel est inférieur d'au moins 10 % au nombre d'heures légalement dû.

Il convient, en premier lieu, d'observer – et de déplorer – qu'au 1^{er} octobre 2004, soit plus de trois mois après la formulation de cette demande, seuls deux recteurs sur six avaient répondu⁽¹¹⁾. **Votre Rapporteur spécial juge cette situation inadmissible, qu'elle traduise l'incapacité des rectorats concernés à fournir les éléments demandés ou leur désinvolture vis-à-vis de la Représentation nationale.** Ces dysfonctionnements ponctuels inquiètent surtout parce qu'ils révèlent : que penser de la capacité de gestion d'un rectorat incapable de répondre à une lettre de l'Assemblée nationale ?

Les réponses apportées sont également révélatrices. L'état détaillé sur le nombre d'enseignants dont le service réel est inférieur d'au moins 10 % au nombre d'heures légalement dû n'a été fourni que par deux académies.

D'autres éléments d'information intéressants ont en revanche été transmis. Ainsi, dans l'académie de Rennes, par exemple, l'indicateur global de rendement brut entre le nombre de jours de remplacement effectif et le nombre de jours potentiel de remplacement entre la rentrée de 2003 et le 9 juin 2004 est, toutes matières confondues, de 59 %. Cela signifie en pratique que sur 121.731 jours de remplacement potentiel payés, 49.793 n'ont pas été effectués et se sont donc révélés en surnombre. Pour les suppléances de quinze jours et plus, l'indicateur d'efficacité (mesurant le nombre de journées de suppléances assurées sur le nombre de journées de suppléance demandées) est, quant à lui, plus élevé, avec une moyenne globale de 94 %.

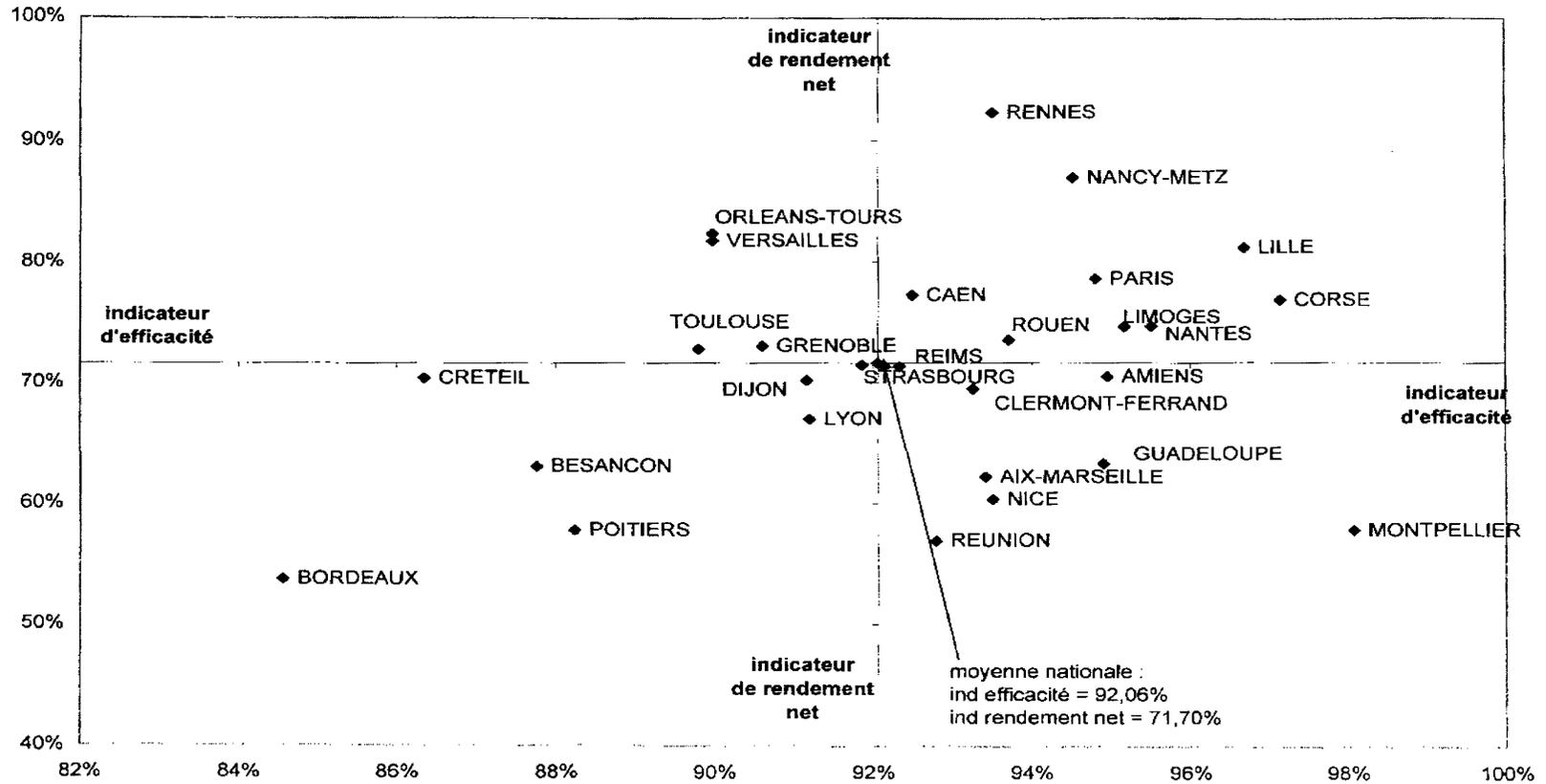
S'il ne faut pas méconnaître la difficulté, pour les rectorats, d'ajuster l'offre à la demande, ces chiffres traduisent cependant une déperdition regrettable, que ce soit pour les élèves, les parents d'élèves, les professeurs eux-mêmes, privés en partie de leur exercice, et plus largement le budget de l'État.

Encore l'académie de Rennes fait-elle partie de celles qui, selon les éléments communiqués, enregistrent les meilleurs résultats (voir graphique ci-après).

(11) Deux autres réponses sont parvenues courant octobre, après une relance, par le ministère, des rectorats défaillants.

date observation : mars 2004

Croisement des indicateurs d'efficacité et de rendement net du potentiel de remplacement et de suppléance



Ce graphique fait apparaître en effet que si le taux de rendement net (rendement global corrigé des multiples quotités horaires et des indisponibles) s'établit pour l'académie de Rennes à environ 90 %, il est inférieur à 60 % dans les académies de Bordeaux, Poitiers, La Réunion et Montpellier, soit une déperdition d'au moins 40 %. On observe par ailleurs que l'indicateur d'efficacité (taux de couverture des suppléances) est inférieur à 90 % dans les académies de Bordeaux, Créteil, Besançon et Poitiers.

Cela étant, le taux de rendement net ne reflète pas véritablement la réalité, dans la mesure où il ne tient pas compte, selon les informations communiquées, des surnombres disciplinaires, du personnel indisponible (en raison d'une impossibilité provisoire d'enseigner, de missions académiques ou de prêts à divers organismes), ni des quotités de service disponibles inférieures à 33 % de l'obligation réglementaire de service (soit, en général, 6 heures sur 18 heures hebdomadaires). Votre Rapporteur spécial estime que cette situation justifie, outre la réduction des surnombres disciplinaires, l'addition (pour chaque enseignant) des quotités de service non utilisées sous une forme annualisée, afin de permettre de confier plus facilement aux enseignants, en compensation de l'ensemble des heures non effectuées, des missions complémentaires.

Par ailleurs, le ministère estime à 2.400 les « *surnombres disciplinaires* », en équivalents temps plein, dans le second degré, ce qui reste à vérifier.

C.- DES LOURDEURS REGLEMENTAIRES INNOMBRABLES

1.- Un système centralisé et complexe

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**.

Certes, l'administration centrale a été réorganisée – notamment en 1997, quand la révision de son organigramme a fait passer le nombre de directions de 13 à 11 –, et les effectifs budgétaires des services administratifs centraux ont diminué de 12 % entre 1997 et 2001, selon la Cour des comptes⁽¹²⁾. 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.* »

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

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 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* ».

2.- Un ajustement des moyens entre académies difficile

Il convient, là encore de rappeler, le constat établi l'année dernière 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 retraites 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.* »

3.- Une gestion du personnel rigide et décourageante

Lourdeur administrative parmi d'autres, la rigidité de la gestion du personnel, 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 inconvénients du cloisonnement disciplinaire

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

Le constat 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) 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 ».*⁽¹³⁾

Il existe donc un double inconvénient de la monovalence : inconvénient budgétaire et de gestion, l'ajustement de l'offre de formation à la demande étant largement facilité par la polyvalence des professeurs ; **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.

Le constat établi par la Cour des comptes le confirme :

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

« La disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants. Elle ne peut cependant se traduire que par un accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire (...) ».

La Cour 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.**

Or, 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.

Aux rigidités propres à la monovalence s'ajoute, dans le second degré, l'extrême diversité des disciplines enseignées, soit plus de 350 au total. Dans l'enseignement professionnel en particulier, la variété des disciplines est telle que certaines ne comprennent qu'un nombre très faible d'enseignants : ainsi, selon la Cour, en 2000, 35 des 88 disciplines d'enseignement technologique existantes comptent moins de dix enseignants titulaires sur l'ensemble du territoire national. 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.

D.- UNE EVALUATION ENCORE LACUNAIRE

1.- Des difficultés 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 socioculturelle, 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.- Des évaluations encore trop partielles

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.

3.- L'absence fréquente 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.

4.- Une prise en compte insuffisante 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.

E.- UNE EFFICACITE D'ENSEMBLE DISCUTABLE

Coûteux, empêtré de multiples 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.

Cela dit, il présente aussi maintes difficultés dans la qualité du service rendu, qui obèrent son efficacité d'ensemble.

1.- Des signes de fragilité

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 :

– 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.

2.- Une action publique dont les objectifs gagneraient à être clarifiés

Les débats sur l'avenir de l'école qui se sont tenus dans le pays ont montré qu'**une multiplicité d'objectifs, parfois contradictoires, ont été et peuvent être attribués à l'école**. La Cour des comptes a souligné à cet égard une certaine confusion : *« La première difficulté est de cerner les objectifs du système éducatif. En l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés, il est difficile de savoir si l'école remplit effectivement ses missions. Cette dernière se voit assigner par la société des objectifs très larges qui constituent plus des affirmations de valeurs fondamentales ou des ensembles complexes d'objectifs que des cibles précisément circonscrites : transmettre une culture sous la forme de connaissances, de méthodes de travail et de comportements, former à un métier et préparer les jeunes à la vie citoyenne »*.

La cohérence et l'efficacité du système éducatif imposent au contraire la définition d'objectifs clairs et hiérarchisés.

3.- Des remplacements pas toujours bien assurés

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 l'an dernier :

« 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 pour non remplacement des enseignants aurait été, en 2002/2003, de 5 % dans l'ensemble du secondaire, 5,5 % dans les lycées professionnels, 5,2 % dans les collèges et 3,8 % dans les lycées d'enseignement général.

**NOMBRE D'HEURES NON ASSUREES PAR TYPE D'ETABLISSEMENTS
DU SECOND DEGRE**

	Lycée d'enseignement général et technologique			Lycée professionnel			Collège		
	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2000–2001	2001–2002	2002–2003
Sur 100 heures annoncées, nombre d'heures non assurées en raison :									
• De la fermeture totale de l'établissement	6,7	7,2	6,9	3,4	4,2	4,2	1,5	1,6	1,6
• Du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	0,8	0,7	0,8	1,3	1,2	1,5	0,4	0,4	0,4
• Du non-remplacement des enseignants absents pour formation	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,2	0,8	0,8	1
• Du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	1,3	1,3	2,2	1,9	1,8	2,8	2,3	2,2	3,8
Total du nombre d'heures non assurées	9,6	10	10,7	7,5	8,1	9,7	5	5	6,8
Total du nombre d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	2,9	2,8	3,8	4,1	3,9	5,5	3,5	3,4	5,2

Source DEP : enquête annuelle sur les absences non remplacées des enseignants.

4.- La persistance de nombreuses inégalités

Plusieurs éléments attestent 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.

Cela ne doit cependant pas faire oublier le très 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.

5.- Le problème des « sorties » sans qualification

Si le nombre d'élèves sortant 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 est encore de 160.000**. Cela signifie qu'environ 20 % des sortants se trouvent dépourvus de diplôme de second cycle du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat).

En outre, parmi eux, **ceux qui sortent sans aucun diplôme ou qualification sont 60.000**, ce qui représente 8 % des sortants du système scolaire.

6. L'illettrisme

Phénomène corollaire, 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 »**.⁽¹⁴⁾

7.- La violence scolaire

Rackets entre élèves, violence verbale, voire physique, envers des professeurs, règlements de comptes entre enfants ou entre bandes rivales..., ces faits, que la presse relate régulièrement, font hélas partie de l'école d'aujourd'hui.

Si le ministère a entrepris des efforts substantiels pour enrayer cette violence, elle reste encore trop présente. Ainsi, **le nombre de signalements de faits graves dans les établissements scolaires entre septembre 2003 et fin juin 2004 atteint 80.924 faits, soit une augmentation de 12,8 % par rapport à l'année précédente**. Le nombre moyen de signalements par établissement, qui s'élève à 13,8, est également en forte hausse (+ 9,5 %). Parmi les actes ayant connu la plus nette augmentation, trois retiennent particulièrement l'attention : les violences physiques à caractère sexuel (+ 26 %), les tentatives de suicide (+ 27 %) et les infractions liées aux stupéfiants (+ 25 % pour la consommation, +19 % pour le trafic)⁽¹⁵⁾.

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.

(14) cf. « Éléments pour un diagnostic de l'école ». Document général préparatoire au grand débat 2003-2004.

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

8.- Une politique de l'orientation encore incertaine

La politique de l'orientation a fait l'objet de critiques, notamment de la Cour des comptes⁽¹⁶⁾. Rappelons que **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.

9.- Un niveau de formation générale qui inquiète

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**⁽¹⁷⁾.

Une récente étude du ministère tend à leur donner raison⁽¹⁸⁾. 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 cependant 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 265.000 élèves de 15 ans de tous les pays

(16) cf. Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », avril 2003.

(17) 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.

(18) Étude de septembre 2004. Publication dans la revue « L'état de l'école », octobre 2004.

en 2000 ⁽¹⁹⁾, la France, avec un résultat global de 505 points, dépasse légèrement la moyenne de l'OCDE (500 points). Elle reste néanmoins derrière des pays tels que la Finlande (546 points), le Canada (534), la Nouvelle-Zélande (529), l'Australie (528), le Royaume-Uni (523) ou le Japon (522), mais devant l'Allemagne (484), l'Italie (487) ou l'Espagne (493). En mathématiques, le score est un peu plus élevé, avec 517 points, ce qui place la France au 11^{ème} rang, derrière le Japon (557), la Corée du Sud (547), l'Australie (533), le Canada (533), la Suisse (529) et le Royaume-Uni (529) notamment. Il convient néanmoins d'observer que ces tests – les derniers disponibles – datent de 2000 et que la situation a pu évoluer depuis.

Quoi qu'il en soit, si ces résultats comparatifs sont honorables pour la France, on pourrait 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 ?

(19) OCDE, « Regards sur l'éducation », *les indicateurs de l'OCDE 2004, septembre 2004.*

II.- LES BUDGETS DE 2003 ET 2004 N'ONT PERMIS DE REpondre QUE PARTIELLEMENT A CES DEFIS

A.- DES BUDGETS QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITE

Avec plus de 54 milliards d'euros en 2003 et 55,5 milliards d'euros en 2004, soit près de 20 % du budget de l'État, le budget de l'enseignement scolaire s'inscrit dans la continuité des années passées : **continuité dans la masse des crédits consacrés**, qui en fait de loin le premier poste de dépenses de la Nation ; **continuité dans l'effort consenti**, ces crédits augmentant nettement plus vite que ceux de l'ensemble du budget de l'État (2,8 % contre 1,5 % en 2004, et 2,2 % en 2003) ; enfin, **continuité dans l'élan de réforme**, avec notamment la poursuite du débat sur l'école, engagé à l'automne 2003, et la mise en place de la stratégie ministérielle de réforme.

1. L'exécution du budget de 2003

Comme les années précédentes, **le volume des crédits inscrits pour le budget de l'enseignement scolaire dans la loi de finances initiale a fait l'objet de multiples modifications** en cours d'année. Ces modifications ont conduit à **faire passer l'ensemble de ces crédits de 54.007,4 à 43.387,9 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter le transfert de 11.572,8 millions d'euros au titre des pensions civiles (mesure habituelle), soit un total de 54.960,7 millions d'euros.**

Elles ont d'abord affecté le montant des **dépenses ordinaires** (titres III et IV), dont les crédits disponibles se sont élevés finalement à 43.283,1 millions d'euros (hors transfert précité de 11.572,8 millions d'euros au titre des pensions civiles), contre 53.923,2 initialement prévus (cf. tableau 1 ci-après). Il convient d'observer que la loi de finances rectificative a abondé l'enveloppe initiale de 816 000 euros.

Quant aux **dépenses en capital**, elles sont passées, pour les autorisations de programme, de 140,8 millions d'euros (en loi de finances initiale) à 152,5 millions d'euros (la loi de finances rectificative ayant notamment rajouté 2,7 millions d'euros et, pour les crédits de paiement, de 84,2 à 104,8 millions d'euros (la loi de finances rectificative ayant aussi ajouté 2,7 millions de crédits).

BILAN DE GESTION 2003 DEPENSES ORDINAIRES
- TITRE III ET IV (MOYENS DES SERVICES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES) -

Chap.	Loi de finances	Solde des répartitions	Reports	Annulations	Solde des transferts	Solde des virements	Fonds de concours	Solde des avances	L.F.R	Crédits ouverts	Sit. paiements	Solde	% utilisation
31-90	2.807.198.818				-3.260.921	4.000.000	134.023			2.808.071.920	2.806.378.471	1.693.449,00	99,94%
31-91	224.983.475				-758.456	1.000.000	-			225.225.019	224.500.216	724.803,00	99,68%
31-92	8.823.885.267				-58.394	-30.000.000	14.183.732			8.808.010.605	8.798.536.480	9.474.125,02	99,89%
31-93	13.850.653.041				-179.632	-145.000.000	2.238.121			13.707.711.530	13.688.608.416	19.103.113,74	99,86%
31-94	1.458.205.476	10.000.000				57.000.000				1.525.205.476	1.522.120.890	3.084.585,71	99,80%
31-95	904.170.240									904.170.240	895.281.773	8.888.467,14	99,02%
31-96	107.828.569									107.828.569	104.077.418	3.751.151,00	96,52%
31-97	1.037.828.617	155.000.000				103.000.000				1.295.828.617	1.286.386.173	9.442.443,73	99,27%
Total 1ère partie	29.214.753.503	165.000.000	-	-	-4.257.403	-10.000.000	16.555.876	-	-	29.382.051.976	29.325.889.838	56.162.138,34	99,81%
32-92	195.000				-195.000		-			-		-	
32-97	11.567.200.000				-11.567.200.000		-			-		-	
Total 2ème partie	11.567.395.000	-	-	-	-11.567.395.000	-	-	-	-	-		-	
33-90	3.053.334.441				-361.196		1.571.486			3.054.544.731	3.114.254.677	-59.709.945,70	101,95%
33-91	909.992.775				-130.326		280.203			910.142.652	972.512.124	-62.369.471,58	106,85%
33-92	64.991.038	1.383.020		-1.000.000	-	-	-	-	-	65.374.058	63.389.805	1.984.253,00	96,96%
Total 3ème partie	4.028.318.254	1.383.020	-	-1.000.000	-491.522	-	1.851.689	-	-	4.030.061.441	4.150.156.605	-120.095.164,28	102,98%
34-98	315.876.341	520.312	30.240.865	-35.780.000	-257.960	-710.212	793.058		500.000	311.182.404	294.536.138	16.646.265,55	94,65%
Total 4ème partie	315.876.341	520.312	30.240.865	-35.780.000	-257.960	-710.212	793.058	-	500.000	311.182.404	294.536.138	16.646.265,55	94,65%
36-10	166.770.173	60.000		-6.800.000	-141.000	2.222.917	-			162.112.090	162.044.197	67.893,00	99,96%
36-60	343.031.894					10.000.000	-			353.031.894	352.436.154	595.740,00	99,83%
36-71	378.713.490	697.467.347	1.309.573	-39.000.000	-318.418	-762.705			-11.000.000	1.026.409.287	1.024.794.124	1.615.163,00	99,84%
36-80	15.593.926	3.629.325	2.957.198	-3.120.000	49.428	-	-	-	-	19.109.877	16.171.226	2.938.650,59	84,62%
Total 6ème partie	904.109.483	701.156.672	4.266.771	-48.920.000	-409.990	11.460.212	-	-	-11.000.000	1.560.663.148	1.555.445.701	5.217.446,59	99,67%
37-20	82.298.646	465.493	5.950.288	-13.000.000	-	-	28.788	-	-	75.743.215	71.035.241	4.707.973,58	93,78%

Chap.	Loi de finances	Solde des répartitions	Reports	Annulations	Solde des transferts	Solde des virements	Fonds de concours	Solde des avances	L.F.R	Crédits ouverts	Sit. paiements	Solde	% utilisation
37-82	128.084.930		542.304							128.627.234	128.494.552	132.682,00	99,90%
37-83	95.005.743	-	10.522.844	-22.716.000	-	-750.000				82.062.587	71.665.225	10.397.362,00	87,33%
37-84	25.074.970	10.140.612	11.734.478	-2.000.000	-	-	-	-	-	44.950.060	39.234.559	5.715.501,00	87,28%
37-91	44.982.374		-	-5.000.000			-			39.982.374	33.214.850	6.767.524,00	83,07%
Total 7ème partie	375.446.663	10.606.105	28.749.914	-42.716.000	-	-750.000	28.788	-	-	371.365.470	343.644.427	27.721.042,58	92,54%
Total titre III	46.405.899.244	878.666.109	63.257.550	-128.416.000	-11.572.811.875	-	19.229.411	-	-10.500.000	35.655.324.439	35.669.672.710	-14.348.271	100,04%
41-02	39.519.706									39.519.706	39.519.706,00	-	100,00%
Total 1ère partie	39.519.706	-	-	-	-	-	-	-	-	39.519.706	39.519.706,00	-	100,00%
43-01	5.678.026.113	75.000.000	3.497.961	-3.497.000						5.753.027.074	5.744.130.132,00	8.896.942,00	99,85%
43-02	863.535.992	41.040.000	6.828.780						12.500.000	923.904.772	890.264.290,00	33.640.482,00	96,36%
43-35	109.235.082		3.457.081							112.692.163	111.115.310,00	1.576.853,00	98,60%
43-71	624.739.991		17.800.647	-30.000.000		-9.378.000				603.162.638	592.567.633,00	10.595.005,00	98,24%
43-80	93.780.433	1.324.829	4.318.445	-	-	9.378.000	-	-	-602.000	108.199.707	107.526.373,43	673.333,57	99,38%
43-90	108.494.428	565.000	571.115	-21.775.000	-	-	-	-	-582.000	87.273.543	87.207.658,60	65.884,40	99,92%
Total 3ème partie	7.477.812.039	117.929.829	36.474.029	-55.272.000	-	-	-	-	11.316.000	7.588.259.897	7.532.811.397,03	55.448.499,97	99,27%
TOTAL TITRE IV	7.517.331.745	117.929.829	36.474.029	-55.272.000	-	-	-	-	11.316.000	7.627.779.603	7.572.331.103,03	55.448.499,97	99,27%
TOTAL TITRES III & IV	53.923.230.989	996.595.938	99.731.579	-183.688.000	-11.572.811.875	-	19.229.411	-	816.000	43.283.104.042	43.242.003.813	41.100.229	99,91%

Source : ministère de l'Éducation nationale.

BILAN DE GESTION 2003 DEPENSES EN CAPITAL
– TITRE V ET VI (INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT ET SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT) –

(en euros)

AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Chapitres		LFI	Reliquats	Blocages	Transferts virements répartitions	F.D.C	Annulations	Annulations AP dormantes	LFR	Crédits ouverts	Consommation	Reliquats
56-01	Administration générale et établissements à la charge de l'État	76.729.000	6.923.349	0	9.470.871	165.500	0	-109.901	2.712.000	95.890.819	90.141.508	5.749.311
56-37	Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement en matériel - Achèvement d'opération en cours		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titre V		76.729.000	6.923.349	0	9.470.871	165.500	0	-109.901	2.712.000	95.890.819	90.141.508	5.749.311
66-33	Subventions d'équipements à caractère éducatif et social	64.078.000	2.839.384	0	-2.665.000	0	-7.500.000	-81.817	0	56.670.567	47.928.048	8.742.519
Titre VI		64.078.000	2.839.384	0	-2.665.000	0	-7.500.000	-81.817	0	56.670.567	47.928.048	8.742.519
TOTAL		140.807.000	9.762.733	0	6.805.871	165.500	-7.500.000	-191.718	2.712.000	152.561.386	138.069.556	14.491.830

CRÉDITS DE PAIEMENT

Chapitres		LFI	Reports	Blocages	Transferts virements répartitions	F.D.C	Annulations	LFR	Crédits ouverts	Paiements	Reports	Taux de consommation
56-01	Administration générale et établissements à la charge de l'État	44.114.000	24.893.520	0	9.470.871	165.500	-17.593.000	2.712.000	63.762.891	56.899.298	6.863.593	89%
56-37	Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement en matériel - Achèvement d'opération en cours	0	7.249.423	0	0	0	0	0	7.249.423	5.822.390	1.427.033	80%
Titre V		44.114.000	32.142.943	0	9.470.871	165.500	-17.593.000	2.712.000	71.012.314	62.721.688	8.290.626	88%
66-33	Subventions d'équipements à caractère éducatif et social	40.101.000	31.313.276	0	-533.000	0	-37.053.000	0	33.828.276	32.743.333	1.084.943	97%
Titre VI		40.101.000	31.313.276	0	-533.000	0	-37.053.000	0	33.828.276	32.743.333	1.084.943	97%
TOTAL		84.215.000	63.456.219	0	8.937.871	165.500	-54.646.000	2.712.000	104.840.590	95.465.021	9.375.569	91%

Source : ministère de l'Éducation nationale.

S'agissant des **modifications réglementaires** concernant les transferts, les virements et les répartitions, sont à signaler, outre l'important arrêté de transfert déjà évoqué relatif aux pensions civiles (chapitre 32-97), des arrêtés de répartition provenant majoritairement du ministère des affaires sociales : 738 millions d'euros au titre de la rémunération des emplois jeunes et 15 millions d'euros au titre des remboursements liés au Fonds social européen.

Deux dispositifs de régulation marquent par ailleurs le budget de 2003 :

– **la constitution d'une réserve de précaution et d'innovation.** À la suite d'une lettre du 3 février 2003 relative à la constitution de cette réserve, 117,2 millions d'euros ont été annulés sur les crédits ouverts en loi de finances initiale et 50,1 millions d'euros ont été gelés ;

– **la mise en réserve d'une part importante des reports.** Par lettre du 22 avril 2003, le ministre délégué au budget annonça le blocage d'une partie importante des reports de l'exercice 2002 sur 2003, soit 152,6 millions d'euros sur 163,1 millions d'euros.

En cours d'année, plusieurs crédits ont cependant été débloqués : 80 millions d'euros en juillet, consacrés à rémunérer les nouveaux assistants d'éducation recrutés pour la rentrée de 2003 (chapitre 36-71), ainsi qu'à couvrir des besoins urgents des services (en particulier les dépenses engagées fin 2002 pour les chapitres 34-98, 37-20 et 56-30⁽²⁰⁾) ; 9,3 millions d'euros et 14,1 millions d'euros en septembre (le premier déblocage ayant bénéficié en particulier au chapitre des bourses (43-71)).

La répartition des annulations d'autorisations de programme et de crédits de paiement opérées en mars et en octobre se décompose comme suit :

(20) *Relatifs au fonctionnement des services et à la formation des personnels notamment.*

**ANNULATIONS D'AUTORISATION DE PROGRAMME
ET DE CREDITS DE PAIEMENTS EN 2003**

(en euros)

Chapitre	Annulations de mars		Annulations d'octobre
	AP	CP	CP
33-92		1.000.000	
34-98		35.780.000	
36-10		6.800.000	
36-71		39.000.000	
36-80		3.120.000	
37-20		13.000.000	
37-83		16.000.000	6.716.000
37-84		2.000.000	
37-91			5.000.000
43.01			3.497.000
43-71		30.000.000	
43-90		21.775.000	
56-01		3.000.000	14.593.000
66-33	7.500.000	5.740.000	31.313.000
	7.500.000	177.215.000	61.119.000

Source : ministère de l'Éducation nationale.

S'agissant des **fonds de concours**, près de 19,4 millions d'euros sont venus abonder les crédits initialement votés, contre 20,69 millions d'euros en 2002, soit une diminution de 6,65 %. Ils concernent pour 95 % des chapitres de personnel et proviennent de remboursements de mise à disposition.

Quant aux **reports de crédits de 2002 sur 2003**, ils se sont élevés à 163,18 millions d'euros, soit 40,44 millions d'euros de plus que l'engagement de reports fixé dans le contrat de gestion pour 2002.

Les reports des chapitres du titre III s'expliquent dans la majorité des cas par des engagements comptables et juridiques pris au cours du dernier trimestre de 2002 qui n'ont pu donner lieu à paiement avant la clôture de l'exercice. Cela résulte d'un déblocage tardif des crédits consécutivement au contrat de gestion de l'année 2002. De plus, des crédits rattachés en fin d'exercice au budget de l'enseignement scolaire correspondant à des fonds de concours ou à des crédits en provenance du FSE sur les chapitres 34-98 (449.317 euros), 36-80 (1.622.593 euros) et 37-84 (4.370.577 euros), n'ont pu être mis en place faute de délai suffisant. Enfin, les reports de crédits de paiement découlent principalement des retards constatés sur les opérations de construction et de rénovation. Des appels d'offres infructueux, des problèmes d'indisponibilité de terrains et des défaillances d'entreprises expliquent en grande partie ces retards.

Enfin, on observe que **la part de l'ensemble des crédits consommés en 2003 s'établit à 43 337, 4 millions d'euros, contre 42.822,9 millions d'euros en 2002**, soit une progression de 1,2 %. Mais ce pourcentage ne tient pas compte de l'accroissement des dépenses de pensions transférées au budget des charges communes (voir plus haut). Cette consommation est globalement conforme au solde des crédits ouverts compte tenu de l'ensemble des modifications réglementaires intervenues en cours d'année (43.387,9 millions d'euros). C'est le cas pour les dépenses ordinaires, comme pour les dépenses en capital. La part d'utilisation des crédits est le plus souvent proche des 100 %. Dans trois cas seulement, elle descend en dessous de 90 % (chapitres 37-83, 37-84 et 37-91, relatifs aux actions pédagogiques dans l'enseignement primaire, à l'insertion professionnelle et aux frais de justice et réparations civiles). Dans trois cas également, cette part a excédé le montant autorisé, en particulier pour les prestations sociales (106,85 %) et les cotisations sociales (101,95 %).

Les dépenses en capital laissent apparaître un taux de consommation des crédits compris entre 80 % (dépenses pédagogiques, technologies nouvelles) et 97 % (subventions d'équipements à caractère éducatif et social).

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2003 à 33.476 millions d'euros, contre 33.105,3 millions d'euros l'année précédente, soit une progression (hors charges de pensions) de 1,1 %. Les autres dépenses de fonctionnement ont connu, en revanche, une diminution significative, puisqu'elles ont atteint 2.193,6 millions d'euros, contre 2.365,3 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 7,8 %.

Quant aux dépenses d'intervention, elles ont nettement progressé, passant de 7.280 à 7.572,3 millions d'euros de 2002 à 2003, soit une hausse de 4 %. Dans l'ensemble, les dépenses ordinaires, qui se sont élevées à 43.242 millions d'euros, ont enregistré une hausse de 1,1 %. Les dépenses en capital ont, pour leur part, connu un accroissement notable, passant de 72,3 à 95,5 millions d'euros, soit une augmentation de 32 %.

CONSOMMATION DES CREDITS EN 2001, 2002 ET 2003

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(en millions d'euros)

	2001				2002				2003			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de conso (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de conso (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de conso (en %)
Titre III : Moyens des services	43.471,3	34.491,4	34.494,1	100,01	45.336,7	35.567,3	35.470,6	99,7	46.405,9	35.655,3	35.669,7	100,0
Personnel	41.966,9	32.016,9	32.124,9	100,3	43.820,3	33.130,9	33.105,3	99,9	44.810,5	33.412,1	33.476,0	100,2
Fonctionnement	1.504,4	2.474,5	2.369,1	95,7	1.516,4	2.436,4	2.365,3	97,1	1.595,4	2.243,2	2.193,6	97,8
Titre IV : Interventions publiques	7.043,1	7.151,5	7.108,6	99,4	7.245,6	7.317,1	7.280,0	99,5	7.517,3	7.627,8	7.572,3	99,3
Total dépenses ordinaires	50.514,3	41.642,9	41.602,7	99,9	52.582,4	42.884,3	42.750,6	99,7	53.923,2	43.283,1	43.242,0	99,9
Titre V : Investissements de l'État	87,7	123,3	86,5	70,1	82,1	92,8	60,7	65,4	44,1	71,0	62,7	88,3
Titre VI : Subventions d'équipement	17,9	31,2	13,2	42,1	24,1	42,2	11,6	27,5	40,1	33,8	32,7	96,8
Total dépenses en capital	105,5	154,5	99,7	64,5	106,2	134,9	72,3	53,6	84,2	104,8	95,5	91,1
TOTAL	50.619,8	41.797,4	41.702,4	99,8	52.688,6	43.019,2	42.822,9	99,5	54.007,4	43.387,9	43.337,5	99,9

Source : ministère de l'Éducation nationale.

2. La mise en oeuvre du budget de 2004

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 étaient de 55.536,4 millions d'euros. Compte tenu des modifications réglementaires intervenues au cours du premier semestre 2004, ceux-ci sont passés à 43.658,6 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter, comme pour 2003, le transfert des crédits relatifs aux pensions sur le budget des charges communes (12.245 millions d'euros), soit un total de 55.903,6 millions d'euros.

TABEAU 1 - BILAN DE GESTION : SITUATION PROVISoire AU 30 JUIN 2004

Chapitres	LFI	Reports	Transfert	Virement	Répartition	Fonds de concours	Annulations	LFR	Crédits ouverts	Ordonnancements	Taux d'ordo.	Dépenses au 30 juin 04	Taux de conso	Solde au 30 juin 04
31-90	2 608 984 826	0	0	0	0	0	0	0	2 608 984 826	2 136 265 986	81,88%	1 317 348 742	50,49%	1 291 636 084
31-91	224 837 982	0	0	0	0	0	0	0	224 837 982	130 707 768	58,13%	102 898 927	45,77%	121 939 055
31-92	8 338 161 573	0	0	0	0	0	0	0	8 338 161 573	6 825 086 745	81,85%	4 145 261 346	49,71%	4 192 900 227
31-93	13 870 994 612	0	0	0	0	507 019	0	0	13 871 501 631	11 508 926 015	82,97%	6 949 967 763	50,10%	6 921 533 868
31-94	1 448 776 449	0	0	0	0	0	0	0	1 448 776 449	920 270 000	63,52%	777 618 776	53,67%	671 157 673
31-95	911 459 432	0	0	0	0	0	0	0	911 459 432	683 381 000	74,98%	584 048 150	64,08%	327 411 282
31-96	100 933 150	0	0	0	0	0	0	0	100 933 150	65 894 763	65,29%	53 259 636	52,77%	47 673 514
31-97	576 341 694	0	0	0	0	0	0	0	576 341 694	514 547 094	89,28%	370 647 183	64,31%	205 694 512
1ère partie	28 080 489 718	0	0	0	0	507 019	0	0	28 080 996 737	22 785 079 372	81,14%	14 301 050 524	50,93%	13 779 946 213
32-92	243 000	0	-243 000	0	0	0	0	0	0	0		0		
32-97	12 245 000 000	0	-12 245 000 000	0	0	0	0	0	0	0		0		
2ème partie	12 245 243 000	0	-12 245 243 000	0	0	0	0	0	0	0		0		
33-90	2 945 971 519	0	0	0	0	115 090	0	0	2 946 086 609	8 359 546	0,28%	1 505 157 310	51,09%	1 440 929 299
33-91	902 637 046	0	0	0	0	0	0	0	902 637 046	1 364 700	0,15%	460 393 469	51,01%	442 243 577
33-92	61 331 500	1 984 253	0	0	0	0	0	0	63 315 753	43 609 490	68,88%	26 565 880	41,96%	36 749 873
3ème partie	3 909 940 065	1 984 253	0	0	0	115 090	0	0	3 912 039 408	53 333 736	1,36%	1 992 116 659	50,92%	1 919 922 749
34-98	293 428 700	16 646 266	960 000	0	0	70 449	0	0	311 105 415	193 272 097	62,12%	113 262 096	36,41%	197 843 319
4ème partie	293 428 700	16 646 266	960 000	0	0	70 449	0	0	311 105 415	193 272 097	62,12%	113 262 096	36,41%	197 843 319
36-10	170 896 419	67 886	0	0	0	0	0	0	170 964 305	136 595 104	79,90%	136 595 104	79,90%	34 369 201
36-60	307 775 832	342 616	0	0	0	0	0	0	308 118 448	178 348 815	57,88%	174 394 815	56,60%	133 723 633
36-80	15 457 926	2 882 142	0	0	3 326 054	0	0	0	21 666 122	14 471 390	66,79%	2 302 815	10,63%	19 363 307
5ème partie	494 130 177	3 292 644	0	0	3 326 054	0	0	0	500 748 875	329 415 309	65,78%	313 292 733	62,56%	187 456 142
37-20	87 100 051	4 707 973	0	0	7 673	4 257	0	0	91 819 954	56 219 402	61,23%	24 321 960	26,49%	67 497 994
37-81	1 280 793 558	1 615 163	0	0	226 271 210	0	0	0	1 508 679 931	1 143 145 873	75,77%	720 021 502	47,73%	788 658 429
37-82	117 031 698	132 681	0	0	0	0	0	0	117 164 379	116 999 026	99,86%	48 339 796	41,26%	68 824 583
37-83	89 057 952	10 397 362	0	0	0	0	0	0	99 455 314	58 222 462	58,54%	16 584 595	16,68%	82 870 719
37-84	21 060 970	5 715 500	0	0	2 536 931	0	0	0	29 313 401	18 659 000	63,65%	18 467 282	63,00%	10 846 119
37-91	39 982 374	0	0	0	0	0	0	0	39 982 374	33 128 504	82,86%	24 846 567	62,14%	15 135 807
6ème partie	1 635 026 603	22 568 679	0	0	228 815 814	4 257	0	0	1 886 415 353	1 426 374 268	75,61%	852 581 702	45,20%	1 033 833 651
39-01	703 980 835	0	0	0	0	0	0	0	703 980 835	634 246 629	90,09%	353 232 494	50,18%	350 748 341
39-02	385 247 905	0	0	0	4 812 302	0	0	0	390 060 207	351 420 329	90,09%	200 656 793	51,44%	189 403 414
39-03	70 843 336	0	0	0	0	0	0	0	70 843 336	64 002 827	90,34%	33 364 940	47,10%	37 478 396
7ème partie	1 160 072 076	0	0	0	4 812 302	0	0	0	1 164 884 378	1 049 669 785	90,11%	587 254 227	50,41%	577 630 151
TITRE III	47 818 330 339	44 491 842	-12 244 283 000	0	236 954 170	696 815	0	0	35 856 190 166	25 837 144 566	72,06%	18 159 557 941	50,65%	17 696 632 225
41-02	43 762 996	0	0	0	0	0	0	0	43 762 996	32 887 669	75,15%	0	0,00%	43 762 996
1ère partie	43 762 996	0	0	0	0	0	0	0	43 762 996	32 887 669	75,15%	0	0,00%	43 762 996
43-01	5 806 514 597	8 739 683	0	0	0	0	0	0	5 815 254 280	4 736 700 305	81,45%	2 999 782 427	51,58%	2 815 471 853
43-02	884 531 518	33 640 481	0	0	19 000 000	0	0	0	937 171 999	891 919 331	95,17%	563 781 656	60,16%	373 390 343
43-35	112 580 104	1 576 852	0	0	0	0	0	0	114 156 956	110 310 104	96,63%	66 874 972	58,58%	47 281 984
43-71	569 213 991	10 595 004	0	0	0	0	0	0	579 808 995	356 452 137	61,48%	309 593 993	53,40%	270 215 002
43-80	136 731 014	667 824	0	0	462 281	0	0	0	137 861 119	62 366 947	45,24%	58 623 833	42,52%	79 237 286
43-90	103 729 928	2 226 961	0	0	0	0	0	0	105 956 889	64 255 917	60,64%	37 508 701	35,40%	68 448 188
2ème partie	7 613 301 152	57 446 805	0	0	19 462 281	0	0	0	7 690 210 238	6 222 004 736	80,91%	4 036 165 583	52,48%	3 654 044 655

Chapitres	LFI	Reports	Transfert	Vire- ment	Répartition	Fonds de concours	Annul- ations	LFR	Crédits ouverts	Ordonnance- ments	Taux d'ordo.	Dépenses au 30 juin 04	Taux de conso	Solde au 30 juin 04
TITRE IV	7 657 064 148	57 446 805	0	0	19 462 281	0	0	0	7 733 973 234	6 254 892 405	80,88%	4 036 165 583	52,19%	3 697 807 651
TOTAL DO	55 475 394 487	101 938 647	-12 244 283 000	0	256 416 451	696 815	0	0	43 590 163 400	32 092 036 971	73,62%	22 195 723 523	50,92%	21 394 439 877
56-01	39 938 000	6 863 593	-1 109 000	0	0	0	0	0	45 692 593	33 373 773	73,04%	17 642 426	38,61%	28 050 167
TITRE V	39 938 000	6 863 593	-1 109 000	0	0	0	0	0	45 692 593	33 373 773	73,04%	17 642 426	38,61%	28 050 167
66-33	21 112 000	2 511 976	-849 000	0	0	0	0	0	22 774 976	18 878 943	82,89%	10 218 400	44,87%	12 556 576
TITRE VI	21 112 000	2 511 976	-849 000	0	0	0	0	0	22 774 976	18 878 943	82,89%	10 218 400	44,87%	12 556 576
TOTAL DC	61 050 000	9 375 569	-1 958 000	0	0	0	0	0	68 467 569	52 252 716	76,32%	27 860 826	40,69%	40 606 743
TOTAL DO + DC	55 536 444 487	111 314 216	-12 246 241 000	0	256 416 451	696 815	0	0	43 658 630 969	32 144 289 687	73,63%	22 223 584 349	50,90%	21 435 046 620

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les principaux mouvements de crédits constatés au premier semestre 2004 sont les suivants :

– **les transferts** : outre le transfert de 12.245 millions d'euros opéré au profit du budget des charges communes, trois autres transferts ont été effectués en 2004 au profit des ministères de l'Intérieur (au titre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse) et de l'Équipement pour financer diverses opérations d'investissement (aménagement du CIO et de la Maison de l'éducation et de la formation dans la caserne Chabran à Avignon, relogement de l'inspection d'académie du Cher...);

– **les répartitions** : deux arrêtés de répartition ont été pris au cours du premier semestre 2004, abondant le budget de l'enseignement scolaire. Le premier concerne les emplois jeunes (250 millions d'euros), l'autre le Fonds social européen (FSE) (6,4 millions d'euros) ;

– **les reports des crédits de la gestion de 2003 sur 2004**. Ils s'élèvent à 105,7 millions d'euros. 85,5 % de ces crédits ont été gelés en mai 2004. Ceux qui n'ont pas été gelés, d'un montant de 15,2 millions d'euros, concernent principalement le chapitre 34-98 (500.000 euros) et, surtout, le chapitre 43-02 (12,5 millions d'euros) concernant la revalorisation du forfait d'internat des établissements d'enseignement privé. Ils portent également sur les crédits du FSE rattachés tardivement au budget à la fin de l'année 2003, pour un montant de 2,2 millions d'euros au profit du chapitre 36-80 (formation professionnelle) ;

– **les annulations de crédits** : deux décrets ont été pris à ce sujet. Le premier, en date du 3 septembre 2004, porte sur un montant de 42 millions d'euros et constitue le gage du décret d'avances publié le même jour au bénéfice de l'enseignement supérieur. Le second, daté du 9 septembre dernier, annule 57,8 millions d'euros. Il s'inscrit dans le cadre d'une mesure prise par le Gouvernement pour tous les ministères en vue de maîtriser le déficit du budget de l'État pour cette année ;

– **la mise en réserve de précaution** : outre le gel des reports, est intervenue une mise en réserve de crédits d'un montant de 207,8 millions d'euros. Cette décision a conduit à porter le montant total des crédits gelés à 298,2 millions d'euros.

Cela étant, trois dégels de crédits ont été effectués entre juin et août 2004, pour un montant global de 119 millions d'euros. Parallèlement, un gel complémentaire de 66,1 millions d'euros a été opéré pour compenser un dégel de crédits dans l'enseignement supérieur. En septembre 2004, les gels résiduels après prise en compte des annulations (99,8 millions d'euros), des dégels (119,4 millions d'euros) et des gels complémentaires (66,1 millions d'euros), se montent à 145,1 millions d'euros.

Les dégels ont principalement concerné les domaines suivants : les moyens des services, notamment les dépenses de fonctionnement courant et la modernisation informatique (chapitre 34-98) (53,3 millions d'euros), la formation des personnels (chapitre 37-20) (10,8 millions d'euros), l'insertion professionnelle (chapitre 37-84) (5,7 millions d'euros), le paiement de l'actualisation du forfait d'externat aux établissements d'enseignement privé au titre de 2003 (chapitre 43-02) (16,9 millions d'euros), et des subventions accordées au secteur associatif (chapitre 43-80) (14 millions d'euros). Les gels complémentaires ont porté sur les bourses et fonds sociaux (chapitre 43-71) pour 20 millions d'euros, l'action sociale (chapitre 33-92) pour 6,1 millions d'euros, et les maîtres d'internat, surveillants d'externat, assistants d'éducation et emplois-jeunes notamment (chapitre 37-81), pour 40 millions d'euros ;

– **les fonds de concours** : l'état des crédits relatifs à ces fonds au 31 août 2004 laisse apparaître une faible exécution en recettes. En effet, ces fonds qui devaient s'élever à 21,4 millions d'euros, n'ont donné lieu au paiement, à cette date, au profit de l'enseignement scolaire, que de 1,4 million d'euros, soit à peine 6,8 % des crédits.

*

Cela étant, les budgets de 2003 et 2004 n'ont permis de répondre que partiellement aux défis de l'enseignement scolaire. Le débat sur l'école et le projet de loi d'orientation qui devrait s'ensuivre, d'une part, et la stratégie ministérielle de réforme, d'autre part, tendent précisément à le faire.

B.- LE DEBAT SUR L'ECOLE : POUR UNE AMELIORATION GLOBALE DU SYSTEME

L'année 2003 a été marquée par le lancement du grand débat sur l'école, devant préfigurer le projet de loi d'orientation sur l'école, qui devrait être débattu au cours du premier semestre 2005.

C'est dans ce cadre que 26.000 débats ont été organisés dans toute la France entre novembre et janvier 2004. Selon la commission nationale du débat sur l'avenir de l'école, installée en septembre 2003, plus d'un million de personnes auraient participé à ces discussions. La synthèse de ces travaux, intitulée *Le Miroir des débats* et publiée en avril 2004, a révélé la volonté d'une majorité de participants de voir l'école se préoccuper au premier chef de la réussite des élèves. Dans la quasi totalité des réunions, avait été demandé le retour aux enseignements fondamentaux, à savoir lire, écrire et compter. Plus globalement, ces débats posent la question de la réforme d'ensemble de l'enseignement scolaire en vue de le rendre plus efficace et efficient.

Sur le fondement de ces débats et des nombreuses auditions d'experts qu'elle a organisées, la commission nationale du débat sur l'avenir de l'école, présidée par M. Claude Thélot, ancien directeur de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale, a, dans son rapport remis au Premier ministre le 12 octobre dernier, avancé de nombreuses propositions.

Selon elle, il convient de répondre à une question principale : comment faire réussir tous les élèves ? À cette fin, l'école doit remplir trois missions prioritaires : éduquer, d'abord, ce qui nécessite « *de garantir l'ordre et de restaurer la confiance et le respect sans lesquels les professeurs ne peuvent faire travailler les élèves dans la sérénité* » ; instruire, deuxièmement, ce qui exige la définition d'un socle commun de connaissances ; intégrer et promouvoir, enfin, ce qui implique que « *l'école ne doit pas être formellement égale, mais également efficace partout* ».

Pour remplir ces missions, *huit orientations principales* (ou programmes d'action) sont proposées.

1) S'assurer, durant la scolarité obligatoire, que chaque élève maîtrise le socle commun des « indispensables » (ou connaissances fondamentales) et trouve sa voie de réussite. Selon la commission, il revient au Parlement de tracer les grandes lignes des « indispensables » et à une Haute autorité indépendante d'en définir précisément le contenu, de même que celui des programmes. La commission estime que ce socle commun pourrait comprendre les apprentissages suivants : lire, écrire, maîtriser la langue et les discours, compter, connaître les principales opérations mathématiques, s'exprimer (y compris en anglais de communication internationale), se servir d'un ordinateur, et vivre ensemble dans la République. Votre Rapporteur spécial approuve, à titre personnel, cette orientation. Il estime que l'enseignement des savoirs fondamentaux devrait reposer sur l'apprentissage de l'expression, de la lecture, de l'écriture, au travers des trois moyens de communication indispensables que sont le français, l'anglais en tant que langue internationale, et les nouvelles technologies de communication informatique. À ces savoirs, doit s'ajouter non pas tant la capacité de compter, que d'apprendre à raisonner avec logique. Une mission d'information parlementaire sur les savoirs enseignés à l'école a d'ailleurs été créée par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ; elle est présidée par notre collègue Pierre-André Périssol.

Ces apprentissages devraient être personnalisés afin que tous les élèves parviennent, selon leur rythme, à maîtriser les « indispensables ». Trois cycles de scolarité obligatoire sont à cet effet définis : le cycle d'apprentissage (de la grande section de maternelle au CE1), le cycle d'approfondissement (du CE2 à la 6^{ème}), le cycle de diversification (de la 5^{ème} à la 3^{ème}). La maîtrise des « indispensables » serait une condition de passage d'un cycle à l'autre. La scolarité obligatoire serait par ailleurs avancée à 5 ans.

2) Définir, au lycée, pour motiver les élèves, des séries plus typées et mieux valoriser certaines d'entre elles. Les voies seraient différenciées dès la première année de lycée, ce qui suppose l'abandon de la seconde de

détermination dans les lycées généraux et technologiques, alors que les brevets d'étude professionnelle (BEP) seraient plus larges et moins nombreux. À partir de la première, chacune des voies se subdiviserait selon des « *séries typées* », de manière à susciter l'intérêt et la motivation des élèves et à aboutir à un « *baccalauréat mieux profilé* ». La commission propose l'instauration d'importantes voies et séries tournées vers la santé et l'action sociale. Serait en outre créé un statut du lycéen professionnel, traduisant « *le fait qu'à l'instar des apprentis, les lycées professionnels participent au titre de l'alternance à l'activité économique durant leurs études* ». Ce statut permettrait une rémunération des jeunes lors de leur stage en entreprise. Une structure nationale unique responsable de l'enseignement professionnel pourrait être instaurée.

3) Aider les collégiens à construire un projet éclairé et le respecter le mieux possible. L'École devrait aider les collégiens à définir leur projet de formation et s'engager à le respecter à la fin du collège. La commission suggère la création d'un conseil d'orientation aux missions et à la composition élargies, qui déciderait de l'orientation et de l'affectation des élèves en fonction de leur projet. De même, serait instauré un nouveau dossier scolaire individualisé, présentant le projet de formation de l'élève et ses résultats au regard de celui-ci. Pour aider les élèves à définir leurs choix, des heures seraient réservées dans leur emploi du temps scolaire à cet effet et une information claire et complète sur les filières et les métiers avec des interlocuteurs compétents serait organisée. La commission préconise une « *définition beaucoup plus souple de l'offre régionale et locale de formation, ce qui est de la responsabilité de la région, en concertation avec le recteur* ». Cela étant, le palier de fin de troisième ne resterait pas unique : les changements de parcours seraient facilités, non seulement en fin de seconde ou de BEP, mais aussi au cours de l'enseignement supérieur et dans le cadre de la formation tout au long de la vie.

4) Favoriser la mixité sociale. Il est proposé « *une politique plus ambitieuse qu'aujourd'hui de différentiation maîtrisée, c'est-à-dire de réduction volontariste des inégalités* », en accordant des moyens plus importants à ceux confrontés à des difficultés particulières tenant à leur environnement. L'administration s'engagerait à ne pas nommer les professeurs débutants dans les établissements jugés difficiles et les personnels affectés dans ceux-ci bénéficieraient de primes spécifiques élevées.

5) Renforcer la capacité d'action et la responsabilité des établissements scolaires. Plusieurs mesures sont prévues à cet effet : le renforcement de l'action éducative, grâce à la création d'un conseil de la communauté éducative, auquel participeraient enseignants, éducateurs, parents et élèves ; le développement de la collégialité des pratiques pédagogiques, facilité par la création d'un conseil pédagogique ;

l'instauration d'heures hebdomadaires d'accompagnement pédagogique des élèves ; l'accroissement de la capacité d'action de l'établissement et de ses responsables, qui serait formalisé dans un contrat tripartite entre l'établissement, l'autorité académique et la collectivité territoriale (cette autonomie renforcée devant s'accompagner d'un développement de l'évaluation) ; la création d'établissements adaptés au premier degré ; et l'émergence d'un pilotage de proximité des établissements, afin de favoriser la politique de « *différentiation maîtrisée* » proposée.

6) Redéfinir le métier d'enseignant dans l'équipe éducative. Afin de renforcer le suivi des élèves, le travail en équipe et les relations avec les parents, le temps de présence dans l'établissement des professeurs des collèges et des lycées serait allongé (de 4 et 8 heures supplémentaires par rapport au temps réglementaire). Cette mesure s'appliquerait à tous les jeunes recrutés et serait proposée aux autres enseignants ; elle donnerait lieu à une rémunération correspondante. Par ailleurs, les professeurs seraient mieux recrutés, grâce à un concours en deux temps : le premier validant des compétences disciplinaires, et le second, après formation, des compétences professionnelles avérées. Ils seraient également mieux formés : la formation professionnelle initiale en IUFM serait organisée sur deux années et fondée sur l'alternance, en privilégiant la présence dans les établissements. Une « *vraie politique des ressources humaines* » serait mise en place, grâce notamment à une amélioration des conditions de nomination, une formation continue obligatoire et une évaluation renouvelée influant sur les déroulements de carrière.

7) Construire une éducation concertée avec les parents au service de la réussite de l'élève. Les conditions de ces relations approfondies seraient définies dans le contrat d'établissement, qui devrait prévoir une « *démarche active vers les parents éloignés de l'École* » : « *chaque établissement nouerait ainsi des liens individuels et réguliers avec toutes les familles* ».

8) Former avec d'autres partenaires : élus, associations, entreprises, médias, services médicaux et sociaux, police et justice. À cet effet, les communes, l'établissement scolaire et les associations éducatives auraient vocation à inscrire leur action dans le cadre contractuel d'un projet local d'éducation. Un examen de santé de chaque jeune serait effectivement réalisé à chaque grande étape de la scolarité obligatoire. Les entreprises et l'École seraient davantage rapprochées pour favoriser la découverte des métiers, élaborer des voies de formation professionnelle fondées sur l'alternance et améliorer l'insertion professionnelle des jeunes. Enfin, l'École devrait « *former au décryptage et à l'usage des médias* » qui, de leur côté, devraient « *mieux remplir leur rôle éducatif* ».

Votre Rapporteur spécial se réjouit du travail accompli au travers du grand débat sur l'avenir de l'école et du rapport auquel il a donné lieu. Il estime que

celui-ci constitue une bonne base de réflexions et de propositions pour répondre aux défis de l'école de demain, même si, il conviendra notamment dans le cadre de la discussion du futur projet de loi d'orientation, d'affiner, d'ajuster ou de compléter ces propositions.

C.- LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME : UN PAS VERS UNE MEILLEURE GESTION

Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme de l'Éducation nationale, **onze grands chantiers ont été ouverts depuis 2002, tout en laissant à la future loi d'orientation les questions liées à la pédagogie.**

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) pour 2003 présente un nombre important d'actions, mais peu structurées : 60 actions décrites, dont le découpage semblait hétérogène ; un format de questions-réponses présentant une philosophie générale plutôt qu'un plan d'action ; peu d'indications sur les modalités de mise en œuvre de ces actions (calendrier, enjeux, pilotage...).

Le bilan de la SMR pour 2003 n'a pas été formalisé, en raison du remaniement ministériel.

La SMR pour 2004, tout en s'inspirant de celle de 2003, présente un programme largement modifié, focalisé autour de **onze actions structurées** (sur les douze prévues initialement, une a été annulée). Celles-ci concernent tant la réforme des examens, celle des recrutements des personnels, l'emploi des « *surnombres disciplinaires* », l'amélioration de l'utilisation des titulaires sur zones de remplacement, que la réorganisation de la carte des options, l'optimisation des achats ou l'administration électronique.

**TABLEAU DE BORD DES ACTIONS PRIORITAIRES DE NATURE
« EFFICIENCE DE GESTION (PRODUCTIVITÉ/PERFORMANCE) »**

SMR	État d'avancement	Enjeux directs (fin 2005-début 2006)						Date d'atteinte des pleins effets	Maîtrise des moyens de mise en œuvre et pilotage			Difficulté de mise en œuvre									
		Vision	Conception	Test	Déploiement	Impact indirect sur l'efficacité de gestion	Coûts internes (personnel)			Coûts externes (EUR m)			% poste de dépense interne	% poste de dépense externe	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen	Fort	
							Paraît faible (<50 p)		Semble moyen (50-200 p)	Semble fort (>200 p)	Faible (<10 m)	Moyen (10-100 m)									Fort (>100 m)
1 - Réforme des examens	Simplification des examens professionnels			●			●				10000 sujets CAP/BEPC, 160000 élèves concernés	2006			●	●					
	Simplification des examens du bac général et technologique			●		●					60 + 70 sujets réduits sur un total de 1.500 + 2.000 sujets conçus, soit 4% (p.11 SMR 2004)	2006			●				●		
	Maîtrise de l'organisation et des coûts	●					●				2276 ETP en charge de l'organisation des examens et des concours	2006			●	●					
2 - Réforme du recrutement des personnels	Simplification des procédures de recrutement du 1er et 2ème degré	●				●						2006			●	●					
	Simplification des procédures de recrutement des IATOSS			●		●					Réduction de 40% des épreuves déjà réalisés (p. 14 SMR 2004)	2006			●				●		
	Maîtrise de l'organisation et des coûts			●	●	●					(voir fiche 1)	2006			●		●				
3 - Amélioration du rendement de remplacement	Amélioration de l'utilisation des TZR (Titulaires sur zones de remplacement)	●					●				Amélioration du rendement du remplacement de 10% entre 2004 et 2006	2006		●			●				
4 - Emploi des "surnombres disciplinaires"		●					●				100% des 2.400 ETP en surnombre à résorber d'ici la rentrée 2005 (p.17 SMR 2004)	2005			●				●		
5 - Réorganisation de la carte des options, en particulier les langues, dans les lycées	Réduction du % d'heures d'enseignement assurés devant des groupes de moins de 10 élèves	●					●				Impact 10% des heures enseignées en LV	2007		●						●	
6 - Renforcement des liens entre les rectorats et les inspections académiques				●			●				Libération en 2004 de 750 ETP administratifs dans les rectorats et les inspections académiques (p.22 SMR 2004)	2005			●		●				
7 - Optimisation des achats			●				●					15% sur 15M€	2006			●	●				

**TABLEAU DE BORD DES ACTIONS PRIORITAIRES DE NATURE
« QUALITÉ »**

SMR	État d'avancement	Nature des enjeux						Date d'atteinte des pleins effets	Indicateurs Qualité						Maîtrise des moyens de mise en œuvre et pilotage			Difficulté de mise en œuvre		
		Vision	Conception	Test	Déploiement	Qualité de service aux usagers	Qualité interne (Management processus)		Autres	Indicateur 1			Indicateur 2							
										Définition	% d'atteinte de la cible...		Définition	% d'atteinte de la cible...		Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen
8 - Administration électronique	Mise en place de nombreuses procédures via internet, vis à vis des étudiants, parents d'élèves, professeurs et agents				●	●	●		2007	% d'académie ayant adopté l'espace numérique de travail	100% des académies ont démarré en 2007		%Utilisation de iProf	25%			●		●	
9 - Gestion des ressources humaines pour IATOSS	Réforme de l'évaluation et de la notation			●		●	●		2006							●			●	
	Modernisation de la gestion des attachés d'administration scolaire et universitaires (AASU)			●		●			2006							●		●		
	L'approche par Métiers et Compétences	●				●			2007 - 2008							●		●		
	La politique d'encadrement			●		●			2006							●			●	
10 - Simplification des modalités de pilotage des universités			●			●			2007 - 2008							●		●		
12 - Simplification de la gestion des EPST					●	●			2007	Nombre d'EPST appliquant le plan						●		●		

Source : ministère de la Fonction publique.

Ces actions ont permis en 2004 d'obtenir en particulier :

– la mise en place d'un portail d'inscription en ligne des examens pour le second degré, permettant l'économie de 750 emplois administratifs dans les rectorats et les inspections académiques, soit 3,5 à 4 % des effectifs selon les académies, grâce aux actions portant sur l'organisation des concours, la gestion des établissements privés, l'intégration de certaines actions logistiques entre le rectorat et les inspections académiques et l'augmentation du nombre de projets académiques ;

– la réduction, dès 2004, de 40 % du nombre de concours de recrutement des IATOS (ingénieurs administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé) ;

– la mise en place de marchés nationaux mutualisés sur 60 % des achats informatiques, soit 30 millions d'euros, engendrant une économie de 15 % ;

– l'augmentation du taux d'utilisation des titulaires sur zone de remplacement de 42 % en 2002 à 50 % en 2004, avec pour objectif de passer à 54 % en 2005, puis à 60 % en 2006 ;

– la réduction du nombre de sujets au bac général et technologique en langues vivantes de 60 en 2004, puis 70 en 2006 sur 2000 au total.

– dès 2005, la SMR devrait se traduire par des économies budgétaires sensibles, notamment sur les « surnombres disciplinaires » (2.400 emplois équivalant temps plein (ETP)), et, en 2006, pour l'organisation des examens (2.276 ETP).

Si la SMR pour 2004 présente une nette amélioration par rapport à l'année précédente, elle comporte cependant deux limites essentielles. D'une part, **elle n'offre pas de chiffre précis des mesures prévues** ou mises en œuvre, ni des économies qu'elle engendre ou devrait engendrer. D'autre part, **on peut estimer que les onze chantiers concernent des aspects ponctuels de réforme**, qui se situent bien en deçà de ce qui est nécessaire, que ce soit en termes de restructuration, d'amélioration de l'efficacité ou d'économies budgétaires.

Il serait souhaitable, dès lors, que l'année 2005 soit marquée par une amplification des réformes entreprises et que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances puisse aboutir à une optimisation plus poussée de l'utilisation des crédits.

III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 POURSUIT L'EFFORT ENGAGÉ

A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE RESTE UNE PRIORITE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

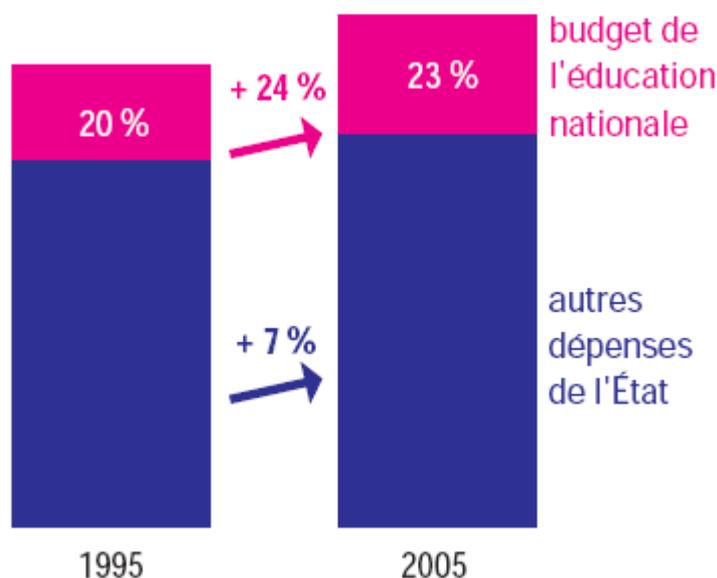
Avec 56,59 milliards d'euros de crédits inscrits pour 2005, l'enseignement scolaire demeure une priorité du Gouvernement.

Outre le fait que ce secteur constitue le plus important budget de l'État (19,95 % de celui-ci ⁽²¹⁾), il continue, poursuivant la tendance enregistrée au cours des précédentes années, **à augmenter sensiblement, soit 2,55 %**, contre 1,8 % pour l'ensemble du budget de l'État.

Le budget de l'enseignement scolaire constitue **le sixième des budgets ministériels classés par taux d'augmentation**, après ceux relatifs à l'outre-mer, à la culture et à la communication, aux affaires étrangères, à la recherche et développement, et à la justice, et devant notamment ceux de l'intérieur (+ 2,2 %) de la défense (+ 2,1 %), ainsi que du travail, de la santé et de la cohésion sociale (+ 0,4 %).

Ce choix s'inscrit dans la priorité plus généralement accordée à l'éducation et à la recherche. En effet, les crédits du ministère de l'enseignement supérieur croissent de 3 % et ceux de la recherche de 4,7 %, secteurs où, il est vrai, les besoins, par comparaison avec les principaux pays développés, s'avèrent plus importants. Cette évolution d'ensemble se traduit par une progression significative du budget de l'Éducation nationale dans celui de l'État. Ainsi, ce budget qui représentait 20 % du budget de l'État en 1995 passera à 23 % en 2005.

BUDGET DE L'ÉTAT A EUROS CONSTANTS



Source : ministère de l'Éducation nationale

(21) Par rapport à l'ensemble des crédits civils de l'État (hors crédits de défense), cette part s'élève à 23,37 %.

Cette évolution correspond à un accroissement de 24 % en 10 ans, contre 7 % pour les autres dépenses de l'État, soit un rythme trois fois plus élevé. Or, il convient de rappeler que les crédits de l'enseignement scolaire représentent à eux seuls plus de 80 % de ceux de l'Éducation nationale.

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

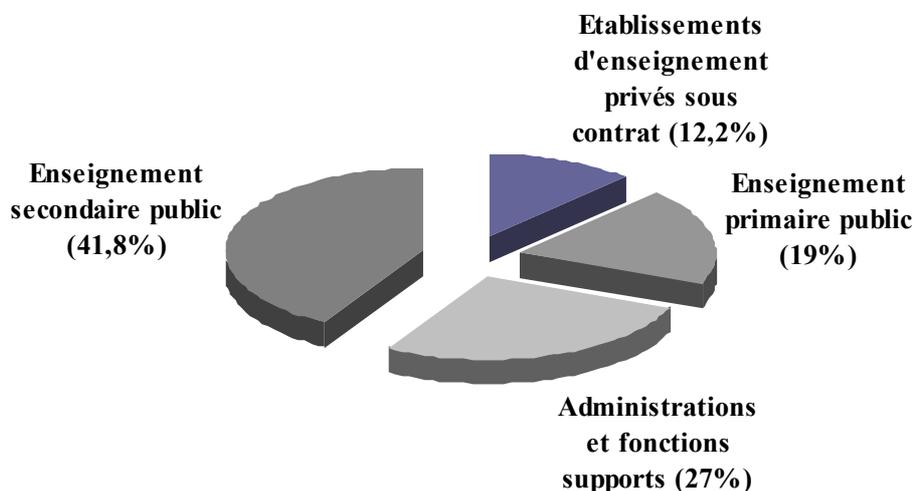
REPARTITION PAR AGREGATS DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

	Loi de finances 2004 ⁽¹⁾	Services votés	Mesures nouvelles	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)	Part du budget de l'enseignement scolaire (en %)
Enseignement primaire public	10.723,0	10.866,4	- 62,2	10.797,2	0,7	19,0
Enseignement secondaire public	23.720,6	23.805,3	- 156,1	23.649,2	- 0,3	41,8
Établissements d'enseignement privés sous contrat	6.757,8	6.757,8	127,8	6.885,7	1,9	12,2
Administrations et fonctions supports	14.191,8	15.156,2	110,3	15.266,5	7,6	27,0
Total Enseignement scolaire	55.393,3	56.585,7	12,8	56.598,6	2,2 ⁽²⁾	100

(1) Déduction faite des crédits de la jeunesse et de la vie associative (agrégat 14), qui ne figurent plus dans le budget de l'enseignement scolaire.

(2) En neutralisant le transfert du service des prestations familiales (+ 214 millions d'euros), l'évolution entre la loi de finances initiale pour 2004 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 est de 2,55 %, et non de 2,2 %.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005
Répartition par agrégats



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Ce budget se caractérise par la poursuite de deux séries d'objectifs : des objectifs budgétaires inspirés par un souci de bonne gestion et d'équité et plusieurs objectifs pédagogiques stratégiques.

B.- DES OBJECTIFS BUDGETAIRES FONDES SUR UN SOUCI DE BONNE GESTION ET D'EQUITE

1.- L'adaptation des effectifs à l'évolution du nombre des élèves scolarisés

L'adaptation des effectifs des personnels à l'évolution du nombre des élèves scolarisés constitue la première orientation marquante du projet de budget.

S'agissant du premier degré, il est prévu la **création de 1.000 postes d'enseignants pour la rentrée de 2005**, afin de permettre d'accueillir les 51.000 élèves supplémentaires prévus. Ces créations sont également justifiées, selon le ministère, par la poursuite de la politique en faveur de l'intégration scolaire des élèves handicapés.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PREVUE PAR LE
PLF 2005 (tableau simplifié)**

Enseignement scolaire	2005	Évolution par rapport à 2004
Enseignants du premier degré	315.115	1.000
Enseignants du second degré	389.467	- 3.400
Maîtres auxiliaires et professeurs contractuels du second degré	15.026	- 2.100
Stagiaires	28.117	0
ATOS	163.048	- 800
MISE, Assistants d'éducation	56.587	800
Divers (personnels d'inspection, de direction, d'orientation...)	34.022	- 4.460
Total enseignement scolaire	1.001.382	- 4.460

N.B. Ces chiffres diffèrent légèrement des effectifs retracés dans les documents budgétaires dans la mesure où ils ne prennent pas en compte certaines transformations et transferts entre budgets.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Concernant le second degré, est prévue la **suppression de 3.400 enseignants titulaires**, afin de tenir compte de la baisse du nombre d'élèves scolarisés, qui devrait être inférieur de 44.700 élèves à la prochaine rentrée scolaire, et du niveau élevé d'encadrement pédagogique enregistré en France par rapport aux principaux pays développés.

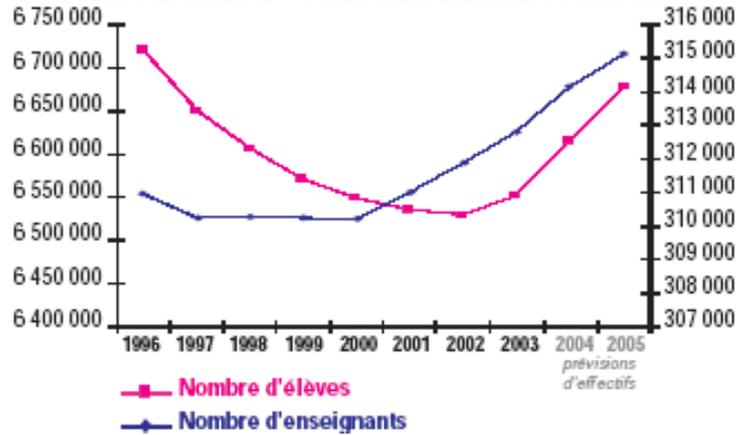
Il est également prévu la **suppression de 2.100 postes de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels**, dans la lignée de ce qui a été décidé lors des années précédentes. Cette mesure est justifiée par le fait que le statut de maître auxiliaire n'est plus utilisé dans le cadre du recrutement et que nombre de maîtres auxiliaires deviennent titulaires par concours, soit 1.500 en 2003 et près de 1.000 en 2004. Cette mesure s'explique en outre par le souci de réduire la précarité et la prise en compte de la rationalisation du fonctionnement des services au travers, notamment, de trois actions principales : l'amélioration du remplacement (meilleure cartographie des zones, évaluation plus précise du nombre d'enseignants à y affecter...) ; l'emploi des « *surnombres disciplinaires* », c'est-à-dire des enseignants se trouvant, au regard de leur discipline, en sureffectif par rapport aux besoins⁽²²⁾ ; la réorganisation de la carte des options, par une limitation des heures d'enseignement dispensées devant des groupes de moins de 10 élèves.

Concernant l'enseignement privé, le projet de loi de finances prévoit, en vue de respecter la parité avec l'enseignement public, la création de 138 contrats dans le premier degré et la suppression de 670 dans le second degré.

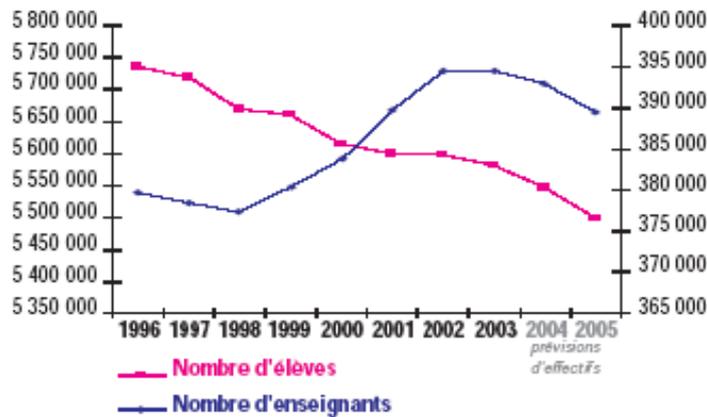
(22) Voir 3- ci-après.

Dans l'ensemble, les courbes d'évolution du nombre d'enseignants par rapport au nombre d'élèves scolarisés tendent désormais à évoluer dans le même sens, contrairement à ce qui avait pu être observé il y a quelques années.

EVOLUTION DU NOMBRE D'ELEVES ET DU NOMBRE D'ENSEIGNANTS
TITULAIRES DU PREMIER DEGRE SUR 10 ANS



EVOLUTION DU NOMBRE D'ELEVES ET DU NOMBRE D'ENSEIGNANTS
TITULAIRES DU SECOND DEGRE SUR 10 ANS



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Il convient de rappeler à cet égard l'évolution prévisible du nombre d'élèves, qui témoigne, de 2005 à 2008, d'une légère diminution ($-0,6$ à $-0,8$ % par an, secteurs public et privé confondus).

EVOLUTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS D'ELEVES 2003-2008

	Variation		2003 Constat	Variation		2004 Prévision	Variation		2005 Prévision	Variation		2006 Prévision	Variation		2007 Prévision	Variation		2008 Prévision
	Absolue	%		Absolue	%		Absolue	%		Absolue	%		Absolue	%		Absolue	%	
Public et privé (France métrop + DOM)																		
A - Total 1er cycle	-24.486	-0,7	3.244.600	-48.500	-1,5	3.196.100	-53.000	-1.7	3.143.100	-40.500	-1.3	3.102.600	-20.000	-0.6	3.082.600	1.100	0.0	3.083.700
B - Total 2nd cycle Pro	8.391	1,2	706.900	8.800	1,2	715.700	6.400	0.9	722.100	4.500	0.6	726.600	0	0.0	726.600	-8.600	-1.2	718.000
C -Total 2nd cycle G&T	1.403	0,1	1.511.000	7.600	0,5	1.518.600	1.200	0.1	1.519.800	-3.600	-0.2	1.516.200	-11.700	-0.8	1.504.500	-24.900	-1.7	1.479.600
TOTAL A + B + C	-14.692	-0,3	5.462.400	-32.000	-0,6	5.430.400	-45.300	-0.8	5.385.100	-39.800	-0.7	5.345.300	-31.600	-0.6	5.313.700	-32.400	-0.6	5.281.300
Privé (France métrop + DOM)																		
A - Total 1er cycle	-266	0.0	670.900	-4.300	-0.6	666.600	-7.300	-1.1	659.300	-5.600	-0.8	653.700	-2.300	-0.4	651.400	1.100	0,2	652.500
B - TOTAL 2nd cycle Pro	2.304	1.5	151.000	2.600	1.7	153.600	1.300	0.8	154.900	600	0.4	155.500	200	0.1	155.700	-1.400	-0,9	154.300
C -Total 2nd cycle G&T	1.812	0.6	304.400	4.200	1.4	308.600	3.500	1.1	312.100	3.400	1.1	315.500	1.700	0.5	317.200	-1.800	-0,6	315.400
TOTAL A + B + C	3.850	0.3	1.126.300	2.400	0.2	1.128.700	-2.300	-0.2	1.126.400	-1.800	-0.2	1.124.600	-300	0.0	1.124.300	-2.000	-0,2	1.122.300
<i>Source : ministère de l'Éducation nationale.</i>																		

Au total, les suppressions de postes s'élèvent, en solde net, si l'on tient compte des autres mesures d'emplois, à 4.460, soit 0,44 % des effectifs et un peu plus d'un départ à la retraite sur dix.

Ce souci d'ajuster l'évolution des effectifs en fonction de la démographie scolaire, est prolongé par la volonté d'instaurer une véritable gestion prévisionnelle des effectifs. En effet, **pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre d'emplois mis au concours à venir a été déterminé en même temps que le projet de loi de finances.**

Ainsi, dans le premier degré, où la décroissance du nombre de départs à la retraite devrait commencer en 2006, est-il prévu une légère diminution des recrutements, soit 500 postes de moins. Dans le second degré, au contraire, où l'année 2006 devrait se traduire par un accroissement des départs à la retraite, le nombre de recrutements est en augmentation, soit 1.500 postes de plus.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS MIS AU CONCOURS

	2004	2005	Évolution
1 ^{er} degré	13.000	12.500	- 500
2 ^{ème} degré	12.500	14.000	+ 1.500
TOTAL	25.500	26.500	+ 1.000

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Globalement, 26.500 postes seront ouverts en 2005 au concours externe des personnels enseignants, soit une augmentation de 1.000 postes par rapport à l'année précédente.

2.- Le développement des assistants d'éducation et de la scolarisation des élèves handicapés

Le projet de loi de finances traduit **la confirmation de la politique en faveur du développement des « assistants d'éducation »**, mise en œuvre à partir de la rentrée 2003. Le nombre des assistants d'éducation devrait passer de 33.000 en 2004 à 42.800 en 2005, soit une création de plus de 9.000 postes, en remplacement des départs prévus des maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE). Ce remplacement permet d'offrir à ces personnels des missions plus larges, qu'il s'agisse des activités d'animation ou, plus particulièrement, pour les auxiliaires de vie scolaire, de l'aide aux élèves handicapés. Il permet également de déconcentrer leur gestion, désormais assurée par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), et non plus, comme pour les MISE, par l'État.

Concernant les auxiliaires de vie scolaire, 800 postes supplémentaires seront créés à la rentrée 2005 pour favoriser l'insertion de ces élèves. Une enveloppe de 5,2 millions d'euros est prévue à cet effet. Il convient de rappeler à

cet égard que le développement de la scolarisation des élèves handicapés fait partie des objectifs pédagogiques prioritaires du ministère ⁽²³⁾.

Par ailleurs, **une enveloppe de 4,17 millions d'euros est prévue pour abonder le forfait d'externat versé par l'État aux établissements d'enseignement privé du second degré**, afin de permettre le recrutement de personnels consacrés à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés dans les mêmes conditions que dans les établissements d'enseignement public.

Les assistants d'éducation ayant pour vocation de remplacer les emplois jeunes, en conséquence, **les crédits relatifs à la rémunération de ces emplois sont réduits de 65,5 millions d'euros** (leur nombre passant de 17.300 au 1^{er} janvier 2005 à 10.900 au 31 décembre 2005). En outre, les crédits d'indemnisation du chômage des emplois jeunes, qui ont donné lieu à une convention avec l'UNEDIC, sont ramenés de 93,6 à 54,6 millions d'euros. En effet, les emplois jeunes ayant un taux de réemploi supérieur à celui des autres chômeurs du même âge, la durée d'indemnisation du chômage les concernant s'est révélée plus faible que celle qui avait été estimée.

3.- Le recentrage des actions du ministère et la poursuite de la réforme de l'État

Dans le cadre de la réforme de l'État, et en cohérence avec la stratégie ministérielle de réforme (SMR), le ministère de l'Éducation nationale entend recentrer son action sur ses missions essentielles.

Le projet de loi de finances pour 2005 traduit également cette orientation. Ainsi, est-il prévu **la suppression de 600 emplois de personnels administratifs en 2005, dont 130 dans l'administration centrale**. Cette mesure correspond à une limitation des remplacements des départs en retraite de l'ordre d'un sur deux environ, comme c'est le cas dans d'autres ministères, tels que le ministère de l'économie. Ce resserrement des services devrait s'accompagner de **348 transformations d'emplois** dans le cadre de la poursuite de l'effort de requalification des personnels.

Ces suppressions d'emplois s'accompagneront d'une modernisation de l'administration centrale et des services déconcentrés, telle que prévue dans la SMR.

Il convient de préciser que cette mesure ne concerne pas les personnels techniciens, ouvriers et des services (TOS), qui seront décentralisés à partir du 1^{er} janvier 2005. En effet, cette décentralisation ne changera rien au budget en 2005, dans la mesure où la rémunération de ces personnels continuera d'être assurée par l'État. Il en sera de même à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les personnels ne souhaitant pas être intégrés à la fonction publique territoriale. Quant

(23) Cf. *infra* C, 3.

à ceux qui émettront ce souhait, ils donneront lieu à un transfert correspondant de financement du budget de l'État vers les collectivités locales concernées.

Par ailleurs, est prévue **la suppression de 216 emplois, afin de tenir compte du transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'État**. Dans ce cadre, 214 millions d'euros de crédits de prestations sociales seront transférés aux CAF.

Le projet de budget intègre, outre les mesures précitées concernant les personnels TOS, **les premières mesures financières liées à la loi de décentralisation du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales. Cette loi transfère aux collectivités territoriales 14 établissements d'enseignement à partir du 1^{er} janvier prochain, parmi lesquels le collège et le lycée de Saint-Germain-en-Laye, le collège et le lycée de Valbonne, le collège et le lycée franco-allemand de Buc, le collège et le lycée de Font-Romeu et le lycée et le collège de Sèvres. Cette mesure donne lieu au transfert en faveur de ces collectivités de 5,1 millions d'euros, correspondant à la dotation de l'État à ces établissements, soit 2,7 millions d'euros pour le fonctionnement et 2,4 millions d'euros pour l'investissement.

De même, le transfert de la compétence s'agissant de la restauration scolaire se traduit-il par un ajustement de 5,3 millions d'euros des dotations versées au titre des conventions de restauration. Parallèlement, est prévu un ajustement de crédits de 102 millions d'euros pour tenir compte du transfert de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires de la région Île-de-France aux syndicats des transports d'Île-de-France (STIF).

Enfin, plusieurs mesures sont prévues pour améliorer le fonctionnement des services et optimiser l'utilisation des ressources, en premier lieu, l'amélioration du remplacement. L'élargissement des zones de remplacement et un suivi plus fin des affectations devraient permettre, selon le ministère, d'accroître le rendement net (nombre de journées de remplacement par rapport au potentiel théoriquement mobilisable) de 66 % en 2002 à 78 % en 2005 (70 % en 2003 et 74 % en 2004). L'objectif du ministère est de stabiliser le rendement autour de 80 %, les 100 % étant impossibles à atteindre compte tenu du fait qu'il faut assurer les remplacements dans 8.000 établissements et 130 disciplines principales. En deuxième lieu, certaines mesures de simplification des examens et concours : la réduction de 60 sujets pour le bac général en 2005 et de 70 en 2006, ainsi que la suppression de 20 épreuves et la simplification de 10 autres pour le concours de recrutement des enseignants. Enfin, il est prévu de réduire le nombre d'enseignants en sureffectifs, qui représentent 0,63 % des professeurs du second degré, soit 2.400 emplois équivalents temps plein. À cet effet, il est demandé aux enseignants, soit d'élargir le champ des établissements dans lesquels ils interviennent, soit d'enseigner dans une discipline proche de leur discipline d'origine. L'objectif retenu est que 50 % des personnels concernés aient recouru à l'une de ces mesures à la rentrée 2004, et la totalité à la rentrée 2005. Toutefois,

ces objectifs prévus par la SMR ne sont pas identifiés en tant que tels de manière concrète dans le budget.

4.- Des mesures catégorielles substantielles pour accroître l'attractivité de la profession

Le projet de loi de finances traduit un effort important en faveur de la revalorisation des conditions de rémunération et des perspectives de carrière des personnels. En effet, **273 millions d'euros sont prévus à cet effet** (contre 220 millions d'euros en 2004), **dont 255 millions d'euros sont destinés au personnel d'enseignement du primaire et du secondaire**. Cet abondement de crédits correspond, pour ces deux secteurs, à **une augmentation de plus de 17 % par rapport à 2004**.

S'agissant des enseignants, les principales mesures sont les suivantes :

– une provision de 34 millions d'euros est prévue pour accroître l'attractivité des carrières des enseignants du public comme du privé. Le détail de ces mesures sera défini en fonction des lignes directrices du futur projet de loi d'orientation sur l'école.

– le programme d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, qui devrait s'achever à la fin de 2007, est poursuivi. Une enveloppe de 41 millions d'euros est arrêtée à cet effet, correspondant à la transformation de 20.735 emplois ;

– des mesures de repyramidage permettront d'améliorer les déroulements des carrières dans le premier comme le second degré. Elles concernent 1.556 enseignants et portent sur un coût de 2,37 millions d'euros. S'agissant des professeurs des écoles, 500 emplois de classe normale seront transformés en hors classe. Pour les corps d'enseignants du second degré, les mesures envisagées tendent à permettre à 15 % des personnels d'atteindre la hors classe, conformément au plan de revalorisation de la fonction enseignante de 1989. Cela se traduit par 356 transformations d'emplois, dont 298 d'agrégés, 52 d'éducation physique et sportive et 6 de conseillers principaux d'éducation. Enfin, ces mesures de repyramidage comportent un dispositif de 400 transformations d'emploi de professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) de hors classe en classe exceptionnelle, de 200 chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CE d'EPS) de classe normale en hors classe et de 100 CE d'EPS de hors classe en classe exceptionnelle, afin d'offrir aux membres de ces corps en extinction des perspectives de carrière comparables à celles des certifiés et des professeurs d'éducation physique et sportive.

Concernant les personnels administratifs et d'encadrement, cinq mesures sont prévues :

– la définition d'une enveloppe de 24,6 millions d'euros en vue de poursuivre la revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la politique de réduction des

écarts indemnitaires constatés par rapport aux autres ministères, qui a fait l'objet d'une dotation globale de 80 millions d'euros au cours de la période 2003-2005 ;

– la création de 72 postes de hors classe de personnel de direction, en vue de préserver les possibilités de promotion dans un corps où les prévisions de départs en retraite en 2005 sont faibles ;

– la revalorisation des indemnités des inspecteurs territoriaux : 2 millions d'euros sont prévus à cet effet ;

– l'achèvement du plan de revalorisation de la carrière des personnels infirmiers, engagé en 2003, permettant de porter le pyramidage de la classe supérieure de 25 à 30 % des effectifs du corps. Le coût de cette action est de 1,5 million d'euros ;

– diverses mesures d'amélioration des carrières, pour une enveloppe de 2,42 millions d'euros, à savoir : la transformation de 825 emplois d'adjoints administratifs en principaux ; celle de 78 emplois d'attachés et d'attachés principaux de seconde classe de la filière administration scolaire et universitaire (ASU) en attachés principaux de première classe ; celle de 80 emplois d'assistants sociaux en assistants sociaux principaux ; et l'intégration dans le corps de techniciens de recherche et formation de 44 secrétaires de documentation.

Au sujet des enseignants du privé, deux mesures sont à retenir :

– la contractualisation de 500 instituteurs suppléants et 1.720 maîtres auxiliaires délégués, ainsi que la promotion de 1.308 contractuels à l'échelle de rémunération des certifiés et assimilés, en application du protocole du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire à l'enseignement privé. Une enveloppe de 1,012 million d'euros est prévue à cet effet ;

– l'application du principe de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé, qui permet d'étendre aux enseignants du privé deux dispositions : l'accession de 3.514 instituteurs à l'échelle de rémunération des professeurs des écoles (coût : 9,17 millions d'euros) ; l'amélioration des pyramidages, qui concerne 376 emplois et mobilise 1,01 million de crédits.

Concernant, plus généralement, l'ensemble des personnels, sont prévues quatre mesures de gestion :

– une mesure récurrente d'ajustement des crédits de pensions, d'un montant de 1.152,90 millions d'euros ;

– une mesure pour tenir compte de l'évolution de la valeur du point de la fonction publique (compte tenu de la revalorisation intervenue le 1^{er} janvier 2004), pour 197,76 millions d'euros. Aucune mesure n'est cependant prévue pour financer une revalorisation future du point ;

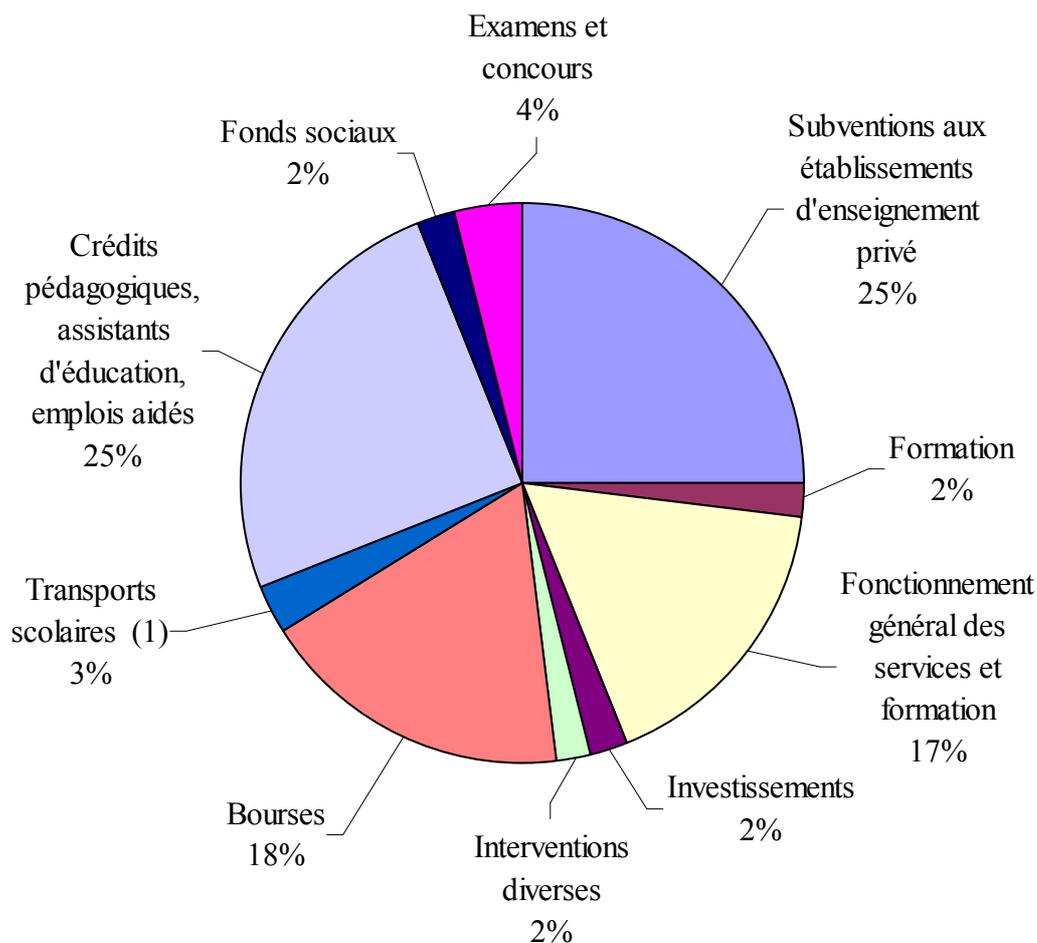
– l’augmentation de la contribution de l’État – de 33,5 millions d’euros – au régime temporaire de retraite des maîtres du privé, pour tenir compte de l’augmentation des départs en retraite ;

– une enveloppe de 92,4 millions d’euros consacrée au financement d’une journée de travail supplémentaire en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

5.- Des dépenses de fonctionnement, d’intervention et d’investissement axées sur des mesures d’équité et de restructuration

Dans le projet de budget, **les crédits autres que ceux concernant les rémunérations et les cotisations sociales représentent un peu moins de 5 % de l’ensemble, soit 2,58 milliards d’euros**. Ils se répartissent selon la composition suivante :

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT, D’INTERVENTION ET D’INVESTISSEMENT



(1) Ces crédits, correspondant pour l’essentiel au fonctionnement des transports scolaires de la région Île-de-France, devraient être transférés aux syndicats des transports de cette région à compter du 1^{er} juillet 2005.

Source : ministère de l’Éducation nationale.

La part la plus importante de ces crédits est consacrée aux crédits pédagogiques (y compris ceux relatifs aux assistants d'éducation et emplois aidés) (25 %), aux subventions aux établissements d'enseignement privé (25 %), aux bourses (18 %) et au fonctionnement général des services (17 %).

Les principales mesures nouvelles pour 2005 concernent les crédits pédagogiques, les moyens de fonctionnement et d'investissement des services et les crédits d'intervention.

Les crédits pédagogiques nouveaux prévus par les deux dernières lois de finances en faveur des élèves handicapés ou en difficulté scolaire (classes relais, école ouverte, lutte contre l'illettrisme) sont consolidés.

Par ailleurs, les crédits pédagogiques bénéficient d'une augmentation de 10 millions d'euros. Cet abondement tend principalement à satisfaire deux priorités : le renforcement, dans le cadre de la politique de lutte contre l'échec scolaire, des moyens des missions générales d'insertion, qui permettent d'aider notamment les élèves en difficulté, en favorisant leur qualification et leur emploi (plus de 3 millions d'euros) ; le rattrapage du retard budgétaire enregistré les années précédentes pour le financement des examens et concours (plus de 6 millions d'euros). Cette dernière mesure prend en compte l'entreprise de simplification et de rationalisation de la réglementation des examens et concours entreprise dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme ⁽²⁴⁾.

S'agissant des moyens et des services, il convient de distinguer deux types de mesures principales :

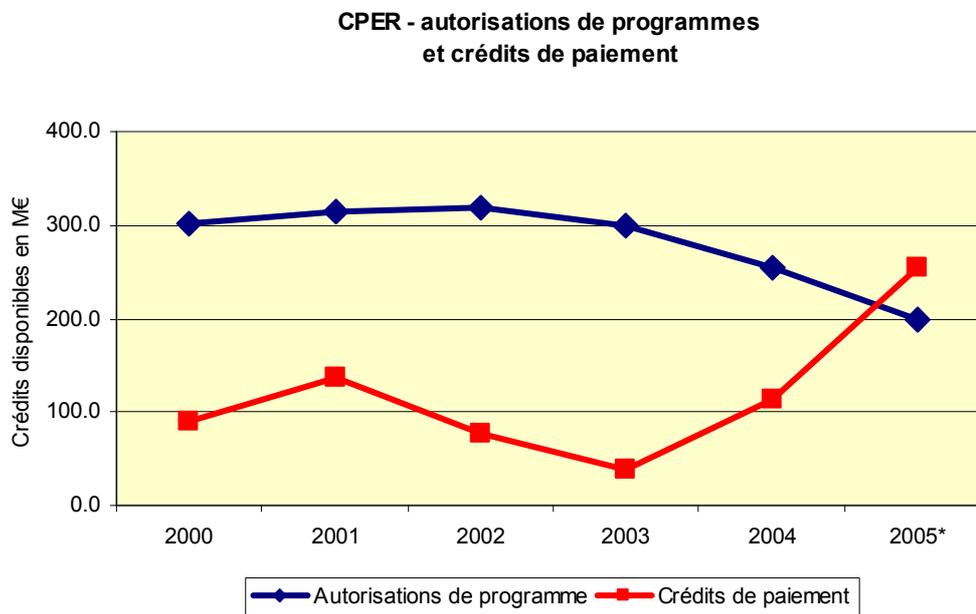
– **Pour les crédits de fonctionnement**, une mesure nouvelle de 7,4 millions d'euros a vocation à financer prioritairement le remboursement des frais de déplacement des personnels, les dépenses locatives et de réhabilitation des locaux (environ 2 millions d'euros prévus) et l'adaptation des systèmes d'information financière et de gestion des ressources humaines (environ 3 millions d'euros), en vue, notamment, de la mise en œuvre de la LOLF. Une partie de ces crédits sera employée à augmenter les moyens relatifs à la formation des personnels.

Par ailleurs, les crédits d'action sociale en faveur des personnes handicapées font l'objet d'une mesure nouvelle de 0,5 million d'euros, afin d'adapter les postes de travail aux besoins particuliers de ces personnes.

– **En matière d'investissement**, les efforts budgétaires consacrés à l'administration centrale comme aux services déconcentrés font l'objet d'un effort substantiel. Les crédits de paiement augmentent de près de 20 %, passant de 59 à 70,6 millions d'euros. Cette mesure tend à permettre **d'accélérer la rénovation du parc immobilier du ministère**. Quant aux autorisations de programme relatives à la construction et à la rénovation des bâtiments administratifs, leur

(24) Voir plus haut, 3.

enveloppe s'élève à 74,6 millions d'euros (contre 113,6 millions en 2004). Dans l'ensemble, la mise en œuvre des contrats de plan État-régions en matière de réalisation immobilière se traduit par un fort accroissement des crédits de paiement tandis que les autorisations de programme tendent à baisser.



Les crédits d'intervention donnent lieu à plusieurs mesures nouvelles pour un montant global de 5,65 millions d'euros. Ces mesures tendent principalement à accroître le montant des bourses (augmentation de 1,7 % prévue le 1^{er} septembre 2005), à revaloriser diverses primes, telles que les primes d'équipement, les primes à l'internat, les primes d'entrée en seconde, première ou terminale (hausse proportionnelle à celle des bourses), et à majorer la contribution de l'État aux dépenses de transport scolaire dans les collectivités d'outre-mer (+ 0,3 million d'euros).

Deux mesures sont en outre prévues en faveur de l'enseignement privé. La première concerne le forfait d'externat, qui bénéficie d'une augmentation de crédits pour tenir compte de l'accroissement – décidé en 2004 – de la valeur du point de la fonction publique (4,023 millions d'euros). La seconde porte sur l'extension du Fonds social lycéen, réservé jusqu'à présent aux seuls établissements d'enseignement public, aux établissements d'enseignement privés sous contrat (+ 1,35 million d'euros).

C.- LE CHOIX D'OBJECTIFS PEDAGOGIQUES STRATEGIQUES

1.- Le renforcement de la maîtrise du français à l'école primaire et au collège

Le ministère entend renforcer l'effort en faveur des apprentissages fondamentaux dans le primaire. La grande section de maternelle doit permettre d'approfondir la maîtrise de la langue orale comme écrite et d'identifier

systématiquement les élèves fragiles afin de leur apporter l'aide nécessaire. Il en est de même s'agissant du cours préparatoire. Au-delà de celui-ci, une évaluation en cours de CE1 sera entreprise au cours de l'année scolaire 2004-2005.

Cet effort sera poursuivi au collège, notamment au travers des exercices fondamentaux d'expression écrite et orale.

Plusieurs moyens sont mis en œuvre à cet effet :

– **la diffusion de documents destinés à orienter les pratiques pédagogiques des maîtres en maternelle et au cours préparatoire.** Après le premier livret d'accompagnement sur la lecture, *Repérer les difficultés pour mieux agir*, distribué à la rentrée de 2003, la diffusion à tous les maîtres concernés d'un second livret, *Enseigner la lecture et prévenir les difficultés*, est en cours. Un document d'accompagnement en faveur des maîtres de l'école maternelle sur la maîtrise de la langue est également programmé pour l'année scolaire ;

– **une circulaire sur les exercices fondamentaux au collège.** Cette circulaire, à destination des enseignants du collège, tend à renforcer la place des exercices fondamentaux de l'expression écrite et orale du français. Elle a pour but de souligner l'effort personnel des élèves, qu'il s'agisse de la dictée, de la récitation, de la rédaction, de la mémorisation des règles de fonctionnement de la langue, ou de l'apprentissage du vocabulaire ;

– **un appui particulier apporté aux parents des enfants rencontrant des difficultés scolaires.** En association avec les ministères de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, de la famille et de l'enfance, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ainsi qu'avec les collectivités territoriales, le ministère expérimentera, au cours de l'année scolaire en cours, des « *programmes familiaux locaux* » dans une quinzaine de départements. Ces programmes permettront notamment aux parents de renforcer la place de la lecture dans la vie familiale et nouer ou renouer eux-mêmes « *une relation positive avec l'École* », ou bénéficier d'une formation pour se perfectionner dans la maîtrise de la langue écrite.

2.– La réaffirmation du principe de laïcité et la mise en œuvre de la loi du 15 mars 2004

Cette réaffirmation découle de la mise en œuvre de cette loi et de sa circulaire d'application du 18 mai dernier. Cette circulaire rappelle qu'à partir de la rentrée 2004, les signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse sont interdits. Il en est ainsi notamment du voile islamique, de la kippa ou des croix de dimension « *manifestement excessive* ». Seuls les signes discrets d'appartenance religieuse restent autorisés.

S'agissant des signes d'appartenance religieuse non explicitement mentionnés par la loi et qui pourraient donner lieu à une tentative de contournement de celle-ci, les chefs d'établissement sont considérés comme les mieux à même de déterminer s'ils constituent un signe ostensible frappé d'interdiction. La circulaire préconise à la fois la fermeté dans l'application de la loi et le dialogue « *pédagogique* » avec les élèves concernés et leurs familles. Ce dialogue ne doit en aucun cas donner lieu à une négociation ou justifier de dérogation, mais conduire à une explication de la loi. La mise en œuvre de celle-ci s'est traduite par un important travail de préparation : des réunions inter-académiques pour informer et préparer le personnel d'encadrement, des correspondances spécialisées dans chaque académie à la disposition des chefs d'établissement, une cellule de veille et d'accompagnement tout au long de l'année, ainsi que de nouveaux outils juridiques et pédagogiques.

3.- L'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés

Plusieurs mesures sont prises à cet effet :

– la création de 200 unités pédagogiques d'intégration dans le second degré. À la rentrée de 2003, le nombre d'UPI était passé à 597, avec l'instauration de 277 unités supplémentaires. Les ouvertures nouvelles prévues cette année tendent à satisfaire l'objectif d'instaurer 1.000 UPI de plus d'ici à cinq ans. Il convient de rappeler que le nombre d'élèves handicapés scolarisés dans le second degré a augmenté de plus de 35 % entre 2002 et 2003 (20.276 élèves) et 2003-2004 (27.603 élèves) ;

– l'amélioration des conditions de scolarisation, qui s'est traduite par une enveloppe de 23 millions d'euros en 2004 pour l'équipement en matériel pédagogique adapté et l'ouverture de 5.200 postes d'auxiliaires de vie scolaire ;

– le renforcement de la formation des personnels, avec un accroissement de 25 % du nombre d'enseignants candidats aux formations spécialisées du premier degré (enveloppe de 8 millions d'euros en 2004) ;

– la généralisation des outils permettant une meilleure connaissance des parcours scolaires des élèves handicapés. Les commissions départementales d'éducation spéciales font l'objet d'une modernisation : une nouvelle application informatique est prévue à cet effet. Plus d'une vingtaine de commissions ont été équipées pour l'été 2004 et tous les départements devraient être pourvus au plus tard à la fin de février 2005.

4.- Le développement des technologies de l'information et de la communication

L'école est considérée par le ministère comme un « *levier stratégique* » pour l'accès du plus grand nombre aux technologies de l'information et de la communication, notamment dans le cadre de la lutte contre la « *fracture numérique* ». La rentrée de 2004 a été marquée à cet égard par plusieurs mesures significatives :

– le développement de bureaux virtuels pour plus de 5.000 enseignants et 60.000 élèves. 50 millions d'euros seront consacrés à la première phase de généralisation de ce dispositif de 2004 à 2006. L'objectif retenu est qu'en 2007 chaque collégien, lycéen et enseignant puissent disposer d'un bureau virtuel ;

– la généralisation du brevet informatique et Internet à tous les élèves du collège. Le but est de permettre à tout élève sortant du collège ou terminant sa scolarité obligatoire d'être en possession de ce brevet. Les compétences exigées pour son obtention seront prises en compte dans les programmes des collèges qui entreront en vigueur à la rentrée de 2005. De même, devraient-elles être prises en considération pour les examens et les diplômes, notamment le brevet des collèges et le baccalauréat ;

– l'instauration du certificat informatique et Internet (niveau 2) pour la formation des enseignants, qui sera obligatoire pour valider la formation en IUFM en 2006-2007. 23 des 31 IUFM se sont d'ailleurs proposés pour expérimenter ce certificat à partir de décembre 2004 ;

– le renforcement de la protection des mineurs au regard de l'utilisation d'Internet par une meilleure formation des utilisateurs, par la signature par l'élève d'une charte de bon usage qui le responsabilise et la systématisation des moyens de filtrage. Le coût de cette opération est estimé à 7,5 millions d'euros en 2004.

5.– Une plus large ouverture du système scolaire sur l'Europe

Au cours du premier semestre 2005, la France devra préciser, comme chacun des États membres de l'Union européenne, les modalités de sa propre contribution pour satisfaire les priorités définies au niveau de l'Union. L'Éducation nationale a vocation à participer pleinement à ce processus.

Dans le cadre du Conseil européen de Lisbonne, les gouvernements se sont mis d'accord sur trois objectifs pour 2010 : améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation ; faciliter l'accès de tous à ces systèmes ; ouvrir ceux-ci au monde extérieur. Cinq priorités ont à cette fin été retenues : renforcer les compétences de base, en particulier la lecture ; réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire ; accroître le nombre de diplômés de matières scientifiques ; augmenter le nombre de jeunes ayant achevé des études secondaires ou supérieures ; et faire entrer dans les faits l'éducation pour tous tout au long de la vie.

Plusieurs mesures ont été prises pour la rentrée 2004 en vue d'accroître l'ouverture de l'école sur l'Europe :

– le projet d'une certification binationale systématique au niveau européen tend à favoriser la mobilité des étudiants en Europe. La double certification reposera sur un programme d'enseignement ou un référentiel d'activités professionnelles déterminé en commun, ainsi que sur une définition et une

organisation conjointes des épreuves. Elle pourra comporter une partie commune et une partie propre. La certification bi-nationale s'adressera à tout candidat pensant avoir le niveau de langues requis, notamment les élèves des sections européennes et internationales, ainsi qu'aux élèves scolarisés dans les établissements étrangers ;

– le développement des sections européennes et orientales. À la rentrée 2004, existaient près de 3.200 sections européennes ou de langues orientales dans l'ensemble des collèges, lycées généraux ou technologiques et professionnels. Quant aux sections internationales, qui permettent l'obtention de l'option internationale du baccalauréat, elles comportent plus de 14.000 élèves, répartis dans une vingtaine d'académies. Elles peuvent être ouvertes en école primaire, comme en collège ou en lycée d'enseignement général, et s'accompagnent d'un partenariat étroit avec les différents pays concernés ;

– la relance des coopérations bilatérales franco-allemande et franco-britannique. La coopération franco-allemande se traduit par : l'augmentation du nombre de bourses Voltaire (finançant le séjour de lycéens de classes de seconde pour une année), qui passe de 390 à 480 entre 2003 et 2004 et devrait atteindre 600 en 2005 ; le développement des bourses Sauzay (programme d'échange d'élèves de quatrième à la première pour quatre ou six mois), qui s'élève à 1.000 en 2004 contre 800 en 2003. En outre, un portail Internet bilingue, les « Deutsch-Mobiles » et les « France-Mobiles » (permettant la promotion auprès des écoles de l'apprentissage de la langue partenaire) et les jumelages Klasse@Classe entre les écoles françaises et allemandes, contribuent à cette coopération.

La coopération bilatérale franco-anglaise se traduit par l'élaboration de projets pédagogiques conjoints, s'accompagnant d'échanges entre les élèves (y compris des périodes de formation en entreprises pour les élèves de 17 à 20 ans) entre soixante établissements scolaires d'Île-de-France et du Grand-Londres situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP). De même, 46 partenariats lient les Language Colleges anglais et les sections européennes françaises.

IV.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES OFFRE DE MULTIPLES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION, DONT IL CONVIENT DE TIRER PROFIT

A.– UNE DÉMARCHE PLUS COHÉRENTE

La nouvelle présentation budgétaire, découlant de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, permet de mieux mettre en cohérence la répartition des crédits avec les politiques publiques.

Ainsi, les crédits de l'enseignement scolaire sont-ils regroupés, dans la présentation « à blanc » pour 2005, dans **une seule même mission, intitulée « Enseignement scolaire »**, et répartis en **six programmes distincts** : enseignement scolaire public du premier degré, enseignement scolaire public du second degré, vie de l'élève, enseignement privé du premier et du second degrés, soutien de la politique de l'éducation nationale et enseignement technique agricole. La nouvelle présentation fait apparaître l'évolution des crédits de chacun de ces programmes, en distinguant, d'une part, les autorisations de programme et les crédits de paiement, et, d'autre part, les types de dépenses (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention, d'investissement).

Enseignement scolaire

Présentation de la mission, par programme, titre et catégorie

<i>Intitulé du programme</i> <i>Intitulé du titre et de la catégorie</i>	2004		2005	
	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>
<i>(en euros)</i>				
Enseignement scolaire public du premier degré	14.234.145.715	14.234.145.715	14.659.397.001	14.659.397.001
Titre 2 : Dépenses de personnel	14.125.007.279	14.125.007.279	14.543.682.399	14.543.682.399
Rémunérations d'activité	9.350.413.699	9.350.413.699	9.499.273.805	9.499.273.805
Cotisations et contributions sociales	4.502.356.774	4.502.356.774	4.887.393.450	4.887.393.450
Prestations sociales et allocations diverses	272.236.806	272.236.806	157.015.144	157.015.144
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	73.754.521	73.754.521	83.534.901	83.534.901
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	73.754.521	73.754.521	83.534.901	83.534.901
Titre 6 : Dépenses d'intervention	35.383.915	35.383.915	32.179.701	32.179.701
Transferts aux collectivités locales	33.701.010	33.701.010	30.988.492	30.988.492
Transferts aux autres collectivités	1.682.905	1.682.905	1.191.209	1.191.209
Enseignement scolaire public du second degré	24.551.610.774	24.551.610.774	24.906.317.464	24.906.317.464
Titre 2 : Dépenses de personnel	24.291.921.206	24.291.921.206	24.662.996.179	24.662.996.179
Rémunérations d'activité	16.751.348.622	16.751.348.622	16.691.689.842	16.691.689.842
Cotisations et contributions sociales	6.930.118.047	6.930.118.047	7.555.941.092	7.555.941.092
Prestations sociales et allocations diverses	610.454.537	610.454.537	415.365.245	415.365.245
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	86.895.916	86.895.916	68.766.797	68.766.797
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	86.895.916	86.895.916	68.766.797	68.766.797
Titre 6 : Dépenses d'intervention	172.793.652	172.793.652	174.554.488	174.554.488
Transferts aux collectivités locales	7.867.147	7.867.147	8.309.213	8.309.213
Transferts aux autres collectivités	164.926.505	164.926.505	166.245.275	166.245.275
Vie de l'élève	6.334.227.301	6.334.227.301	6.520.314.243	6.520.314.243
Titre 2 : Dépenses de personnel	5.161.680.317	5.161.680.317	5.239.399.517	5.239.399.517
Rémunérations d'activité	2.843.473.186	2.843.473.186	2.837.177.947	2.837.177.947
Cotisations et contributions sociales	2.144.963.544	2.144.963.544	2.288.394.036	2.288.394.036
Prestations sociales et allocations diverses	173.243.587	173.243.587	113.827.534	113.827.534
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	98.599.535	98.599.535	84.765.052	84.765.052
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	15.692.728	15.692.728	13.858.245	13.858.245
Subventions pour charges de service public	82.906.807	82.906.807	70.906.807	70.906.807
Titre 6 : Dépenses d'intervention	1.073.947.449	1.073.947.449	1.196.149.674	1.196.149.674
Transferts aux ménages	540.736.111	540.736.111	540.761.780	540.761.780
Transferts aux collectivités locales	1.680.769	1.680.769	1.711.486	1.711.486
Transferts aux autres collectivités	531.530.569	531.530.569	653.676.408	653.676.408
Enseignement privé du premier et du second degrés	6.758.170.165	6.758.170.165	6.886.172.293	6.886.172.293
Titre 2 : Dépenses de personnel	5.804.372.181	5.804.372.181	5.929.908.530	5.929.908.530
Rémunérations d'activité	3.962.563.441	3.962.563.441	4.028.493.470	4.028.493.470
Cotisations et contributions sociales	1.585.025.376	1.585.025.376	1.609.851.681	1.609.851.681
Prestations sociales et allocations diverses	256.783.364	256.783.364	291.563.379	291.563.379
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	2.142.416	2.142.416	2.170.331	2.170.331

<i>Intitulé du programme</i> <i>Intitulé du titre et de la catégorie</i>	2004		2005	
	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	2.142.416	2.142.416	2.170.331	2.170.331
Titre 6 : Dépenses d'intervention	951.655.568	951.655.568	954.093.432	954.093.432
Transferts aux ménages	66.797.200	66.797.200	67.984.200	67.984.200
Transferts aux autres collectivités	884.858.368	884.858.368	886.109.232	886.109.232
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2.122.280.112	2.070.001.112	2.053.014.568	2.048.946.568
Titre 2 : Dépenses de personnel	1.320.268.016	1.320.268.016	1.295.240.210	1.295.240.210
Rémunérations d'activité	876.690.495	876.690.495	832.537.064	832.537.064
Cotisations et contributions sociales	353.875.449	353.875.449	388.969.882	388.969.882
Prestations sociales et allocations diverses	89.702.072	89.702.072	73.733.264	73.733.264
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	541.267.639	540.827.639	535.346.121	535.661.121
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	377.513.551	377.313.551	369.090.735	369.447.735
Subventions pour charges de service public	163.754.088	163.514.088	166.255.386	166.213.386
Titre 5 : Dépenses d'investissement	84.816.632	40.105.632	58.368.127	48.132.127
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	84.816.632	40.105.632	58.368.127	48.132.127
Titre 6 : Dépenses d'intervention	175.927.825	168.799.825	164.060.110	169.913.110
Transferts aux ménages	112.580.104	112.580.104	111.246.373	111.246.373
Transferts aux entreprises	741.280	741.280	742.187	742.187
Transferts aux collectivités locales	14.298.793	10.320.793	7.767.664	14.304.664
Transferts aux autres collectivités	48.307.648	45.157.648	44.303.886	43.619.886
Enseignement technique agricole	1.156.524.480	1.156.413.480	1.182.839.443	1.182.726.443
Titre 2 : Dépenses de personnel	768.218.920	768.218.920	777.222.615	777.222.615
Rémunérations d'activité	511.574.679	511.574.679	513.045.793	513.045.793
Cotisations et contributions sociales	248.448.176	248.448.176	257.398.661	257.398.661
Prestations sociales et allocations diverses	8.196.065	8.196.065	6.778.161	6.778.161
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	11.916.498	11.895.498	8.031.484	8.010.484
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	5.262.800	5.262.800	2.134.286	2.134.286
Subventions pour charges de service public	6.653.698	6.632.698	5.897.198	5.876.198
Titre 5 : Dépenses d'investissement	800.000	710.000	800.000	708.000
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat	800.000	710.000	800.000	708.000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	375.589.062	375.589.062	396.785.344	396.785.344
Transferts aux ménages	86.422.370	86.422.370	81.542.700	81.542.700
Transferts aux collectivités locales	1.019.292	1.019.292	3.769.539	3.769.539
Transferts aux autres collectivités	288.147.400	288.147.400	311.473.105	311.473.105

Ces différents types de dépenses reprennent, on le voit, une répartition par titre et catégorie, qui permet de différencier leur nature, tout en offrant une présentation plus stratégique des crédits. Cette approche stratégique devrait, en principe, être renforcée par deux facteurs : les politiques ont vocation à s'inscrire dans **une perspective pluriannuelle** et la qualité des programmes sera vérifiée par un comité interministériel d'audit des programmes. Par ailleurs, la désignation d'un responsable pour chaque programme devrait favoriser la cohérence de la mise en œuvre de celui-ci.

Compte tenu de la large concertation à laquelle la définition du périmètre des missions et des programmes a donné lieu, c'est sous cette seule et même présentation que les prochains projets de budgets relatifs à l'enseignement scolaire devraient être soumis au Parlement, avec la mise en œuvre effective de la LOLF. **La stabilité de la présentation budgétaire est en tous cas indispensable pour assurer la lisibilité et la transparence voulues par la réforme.**

Il convient de noter que **le Gouvernement a, en la matière, largement pris en compte les propositions formulées par la Commission.** En effet, conformément à ce qu'avait demandé la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances⁽²⁵⁾, a été créé un programme consacré à la vie de l'élève. La mission avait estimé que le découpage proposé du premier programme relatif à l'enseignement public du second degré en actions et sous-actions ne permettait pas une identification des crédits par grande catégorie de disciplines et avait pour conséquence de concentrer une part importante des crédits (10 milliards d'euros sur un programme de 30 milliards d'euros) sur seulement deux sous-actions inscrites dans deux actions distinctes. Il convient de se féliciter de l'existence de ce programme.

La mise en œuvre de la loi organique a fait l'objet, en 2004, d'une importante expérimentation au ministère de l'Éducation nationale. Celle-ci a été réalisée dans les deux académies de Bordeaux et Rennes pour trois programmes budgétaires : le programme du premier degré public, le programme du deuxième degré public (hormis les personnels enseignants) et le programme support. L'expérimentation, dont les crédits ont été inscrits sur trois chapitres budgétaires globalisés, a concerné plus de 42.000 emplois et plus de 1,1 milliard d'euros de crédits. Elle a permis de tester les grands principes du nouveau cadre budgétaire : présentation par programme et action, responsabilisation des gestionnaires grâce à la globalisation des crédits, application des règles de « *fongibilité asymétrique* », suivi d'un plafond d'emplois, prévision et contrôle de la masse salariale.

(25) cf. rapport d'information n° 1554, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », mai 2004.

L'expérimentation sera poursuivie et amplifiée. Toutes les académies expérimenteront en effet le nouveau cadre budgétaire l'année prochaine pour le programme du premier degré d'enseignement public. **Cette expérimentation, qui concernera 332.486 emplois et plus de 9,5 milliards d'euros, sera la plus importante du budget de l'État.** Quant aux académies de Bordeaux et de Rennes, elles poursuivront l'expérimentation de 2004 sur la quasi-totalité des moyens mis à leur disposition. Celle-ci sera étendue à d'autres programmes, et, en particulier, à l'ensemble des personnels enseignants du second degré. Elle concernera, pour ces deux académies, 55.598 emplois et plus de 1,7 milliard d'euros de crédits.

B.— DES MOYENS DE CONTRÔLE RENFORCÉS

Regroupés dans les six programmes thématiques de la mission Enseignement scolaire, les crédits sont également répartis par actions, ce qui permet d'accroître d'autant l'information et le contrôle du Parlement.

La liste des actions définie par le Gouvernement, au terme d'un large processus de concertation, est la suivante :

DECLINAISON DES ACTIONS PAR PROGRAMME

Enseignement scolaire public du premier degré

- Enseignement pré-élémentaire
- Enseignement élémentaire
- Besoins éducatifs particuliers
- Formation des personnels enseignants
- Remplacement
- Pilotage et encadrement pédagogique
- Personnels en situations diverses

Enseignement scolaire public du second degré

- Enseignement en collège
- Enseignement général et technologique en lycée
- Besoins éducatifs particuliers
- Aide à l'insertion professionnelle
- Information et orientation
- Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience
- Formation des personnels enseignants et d'orientation
- Remplacement
- Pilotage, administration et encadrement pédagogique
- Personnels en situations diverses

Vie de l'élève

- Vie scolaire et éducation à la responsabilité
- Santé scolaire
- Accompagnement des élèves handicapés
- Action sociale
- Accueil et service aux élèves

Enseignement privé du premier et du second degrés

- Enseignement pré-élémentaire
- Enseignement élémentaire
- Enseignement en collège
- Enseignement général et technologique en lycée
- Enseignement professionnel sous statut scolaire
- Enseignement post baccalauréat en lycée
- Dispositifs spécifiques de scolarisation
- Actions sociales en faveur des élèves
- Fonctionnement des établissements
- Formation initiale et continue des enseignants
- Remplacement
- Soutien

Soutien de la politique de l'éducation nationale

- Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives
- Évaluation et contrôle
- Communication
- Expertise juridique
- Action internationale
- Politique des ressources humaines
- Établissements d'appui de la politique éducative
- Logistique, système d'information, immobilier
- Certification
- Transports scolaires

Enseignement technique agricole

- Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics
- Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés
- Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)
- Évolution des compétences et dynamiques territoriale
- Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé.

Ces actions permettent d'identifier les crédits en fonction de trois principaux critères : le niveau d'éducation (distinction, par exemple, dans le programme relatif à l'enseignement scolaire public du premier degré, entre l'enseignement pré-élémentaire et l'enseignement élémentaire), le type d'enseignement (distinction entre enseignement général, enseignement professionnel et apprentissage dans le programme relatif à l'enseignement scolaire public du second degré, par exemple) et l'objet de la dépense (enseignement, aide sociale, formation, encadrement ...).

La mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique avait proposé que le nouveau programme « Vie de l'élève » comporte trois actions principales : les actions sociales en faveur des élèves, la vie de l'élève au collège et au lycée, et l'information et l'orientation. La présentation retenue se distingue de cette proposition essentiellement par la création de deux actions supplémentaires : l'une relative à la santé scolaire, l'autre concernant l'accompagnement des élèves handicapés. Compte tenu de l'importance sociale et politique de ces deux sujets, cette création paraît parfaitement justifiée à votre Rapporteur spécial. Elle permettra, de surcroît, une identification plus fine des crédits.

Cela étant, si la nouvelle présentation du budget permettra au Parlement d'être mieux informé et de mieux contrôler l'emploi des crédits, ses pouvoirs demeureront limités dans le vote du budget par plusieurs contraintes que l'on peut regretter : l'impossibilité de créer de nouvelles missions ou d'opérer des transferts de crédits entre missions - qui traduit l'article 40 de la Constitution - ; l'interdiction probable de modifier par voie d'amendement la dénomination ou le contenu des actions, ou de modifier la répartition des crédits entre celles-ci. En outre, les enveloppes des actions auront un caractère indicatif : les administrations pourront donc théoriquement modifier sans limite ou presque leur montant dans le cadre du plafond global de dépenses autorisées pour l'ensemble de chaque programme (unité de spécialité), dans le cadre de la mission, celle-ci devenant désormais la seule unité de vote. Enfin, les objectifs sous-tendant les programmes et les indicateurs de résultat (ou de performance), qui détermineront largement l'orientation et la répartition des crédits, ne pourront *a priori* être formellement modifiés par le Parlement. Toutefois, il est probable que le débat d'orientation budgétaire (DOB) prendra largement en compte ces problématiques nouvelles.

Dans ces conditions, la mise en œuvre de la LOLF n'atteindra ses objectifs de transparence et de meilleur contrôle des crédits par la Représentation nationale que dans la mesure où le Gouvernement prendra pleinement en compte les suggestions formulées dans les rapports budgétaires parlementaires et au moment du DOB.

C.– UN DISPOSITIF A METTRE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE PLUS PERFORMANTE

Au-delà d'une meilleure présentation du budget et d'un contrôle plus étroit de l'emploi des fonds publics par la Représentation nationale, **l'efficacité de l'action publique dépend pour une grande part de la capacité de l'État à se doter, pour chacune de ses politiques, d'objectifs clairs et cohérents et d'indicateurs de performance suffisamment précis** et nombreux pour mesurer son aptitude à les atteindre. Cela est d'autant plus nécessaire au ministère de l'Éducation nationale, qui mobilise une part importante des crédits de l'État et qui comporte, on l'a vu, de nombreux dysfonctionnements administratifs et de gestion. Les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) auront précisément pour objet, pour les premiers, de présenter les objectifs stratégiques et indicateurs de performance de chaque politique publique et, pour les seconds, d'évaluer les résultats des politiques menées au regard de ces indicateurs.

De manière générale, trois types d'objectifs seront poursuivis :

– **des objectifs d'efficacité socio-économiques**, tendant à répondre aux attentes des **citoyens** (amélioration de l'environnement économique, social, culturel,...) ;

– **des objectifs de qualité de service**, visant à améliorer le service rendu aux **usagers** des services publics, que ces usagers soient externes ou internes à l'administration ;

– **des objectifs d'efficience de la gestion**, tendant, pour les **contribuables**, à améliorer le rendement des fonds publics, soit en accroissant, pour un même niveau de ressources, les « *produits* » des activités publiques, soit, pour un même niveau d'activité, à recourir à moins de moyens.

L'avant-projet annuel de performances relatif à l'enseignement scolaire, annexé au projet de loi de finances pour 2005 et préfigure le futur PAP, a été transmis à l'Assemblée nationale au début du mois d'octobre. Il présente, pour chaque programme de la mission, entre quatre et huit objectifs (quatre pour l'enseignement public du premier degré, par exemple, et huit pour l'enseignement public du second degré), soit en tout **31 objectifs** (voir en annexe la liste des objectifs et indicateurs). À chacun de ces objectifs est associé entre un et onze indicateurs (c'est le cas de l'objectif n° 1 de l'enseignement public du second degré : conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants). Dans l'ensemble, on recense, selon ce document prévisionnel, **105 indicateurs**.

Cet avant-projet inspire **plusieurs remarques positives** :

– il propose, pour la première fois, une présentation à la fois claire, rationnelle et stratégique des principales masses de dépenses de l'enseignement scolaire ;

– la définition de ces objectifs et de ces indicateurs constitue un réel progrès pour la compréhension et le contrôle des dépenses ;

– elle révèle en outre un véritable effort de rigueur et de précision ;

– le document a été élaboré par le ministère de l'Éducation nationale en concertation avec la direction de la réforme budgétaire ; il permet de concilier de ce fait réalisme et rigueur budgétaire ;

– beaucoup d'indicateurs donnent lieu déjà à des informations précises sur une ou plusieurs années, entre 2002 et 2005 (au titre des prévisions) ;

– enfin, le futur PAP contiendra d'autres informations précieuses, telles qu'une justification des crédits permettant d'expliquer le calibrage des principales dotations budgétaires, une analyse du coût des actions, permettant la présentation de la dépense budgétaire complète de celles-ci, un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, une répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État (par catégorie, corps, métier ou type de contrat) et une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois.

Concernant les plafonds d'emploi et leur ventilation par programme, le ministère a déjà fourni, pour les programmes relatifs à l'enseignement public en 2004, des informations concernant la répartition à la fois par catégorie et par métier.

VENTILATION PAR PROGRAMME DU PLAFOND D'EMPLOIS

1) Par programme et par catégorie

Pour les programmes actuellement définis pour l'enseignement public, la ventilation des emplois budgétaires 2004 aboutirait aux effectifs suivants :

	Premier degré	Second degré	Support	Vie de l'élève	Total
Titulaires					
Catégorie A	261.700	419.832	9.422	12.213	703.167
Catégorie B	52.052	11.074	7.972	8.727	79.825
Catégorie C		24.175	13.158	93.807	131.140
Non titulaires					
Catégorie A		13.350	392	4.420	18.162
Catégorie B	488	3.776	4	22.787	27.055
Catégorie C			7		7
Total	314.240	472.207	30.955	141.954	959.356

NB : Par rapport aux effectifs rémunérés recensés en équivalents temps plein au 1^{er} janvier 2004 dans le point I-, les emplois budgétaires pris en compte dans le tableau ci-dessus ne comprennent pas :

– l'enseignement privé (139.211 équivalents temps plein (ETP)) qui relève d'un programme à part entière et dont les effectifs ont vocation aussi à intégrer le plafond d'emplois du ministère ;

– les effectifs (consommation au 1^{er} janvier 2004) des établissements publics placés sous la tutelle du ministère (4.465 ETP), les stagiaires (28.117 ETP), les crédits de vacances pour les enseignants et non enseignants (7.998 ETP) et les assistants d'éducation de vie scolaire collectifs employés et rémunérés par les établissements scolaires (16.648 ETP). Ces quatre situations ne relèvent pas du plafond d'emplois.

2) Par programme et métier

Les effectifs concernés se répartiraient comme suit :

	Premier degré	Second degré	Support	Vie de l'élève	Total
Personnels enseignants	314.131	420.566	105		734.802
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves		4.689	672	47.973	53.334
Personnels d'encadrement et de pilotage administratifs et pédagogiques	109	13.867	3.697		17.673
Personnels administratifs, techniques et de service		33.085	26.481	93.981	153.547
Total	314.240	472.207	30.955	141.954	959.356

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Si le nombre d'indicateurs, voire d'objectifs, peut paraître *a priori* élevé, il est sans doute souhaitable, dans un premier temps, de conserver tous ceux qui peuvent être utiles, quitte à adapter ou à supprimer par la suite ceux qui ne se révéleraient pas probants.

Par ailleurs, **plusieurs indicateurs gagneraient à être retenus pour chacun des degrés ou types d'enseignement** (enseignement public du premier degré, du second degré, enseignement privé et enseignement agricole), au titre principalement des objectifs de qualité de service et d'efficience de la gestion. C'est le cas notamment des suivants :

– le pourcentage d'élèves ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux à la fin du primaire ;

– un indice synthétique d'activité (ISA), comparable à celui qui existe déjà pour les hôpitaux. Cet indice serait calculé de la manière suivante : à chaque type et niveau de formation, serait préalablement affecté un nombre de points (par élève) proportionnel à l'importance des moyens matériels et humains qu'il nécessite ; puis, on diviserait, pour chaque établissement, le coût des moyens dont il dispose par le nombre de points correspondant aux formations qu'il dispense. On obtiendrait ainsi la valeur du point, qui renseignerait directement sur l'efficacité de chaque établissement : plus cette valeur serait élevée, moins elle serait bonne. Dans un deuxième temps, cet indice pourrait être calculé, au sein des établissements, par type de formation voire, éventuellement, par classe. Des coefficients de pondération pourraient être intégrés pour tenir compte des établissements situés dans des zones d'éducation prioritaires ou de très faible densité. Les indices ainsi établis seraient publiés ;

– un indice synthétique de qualité (ISQ), qui mesurerait, pour chaque établissement, l'écart entre les résultats attendus et les résultats constatés. Reposant sur le dispositif déjà existant permettant de comparer ces résultats, il pourrait être affiné, au sein des établissements, par filière de formation et par classe. Il serait également publié ;

– un indice de performance, résultant du croisement de ces deux indices (ISA et ISQ), mesurant l'efficience de l'établissement ou de la classe. Cet indice pourrait être utilisé pour mettre en place un régime indemnitaire rénové, conduisant à l'attribution d'une « prime de performance » aux chefs d'établissement d'abord, puis dans un second temps, à l'ensemble du personnel. Cette prime serait financée à partir de tout ou partie des primes existantes, auxquelles on ajouterait une partie des sommes des moyens rendus disponibles par l'amélioration de la performance du système ;

– le nombre de postes mis au concours par discipline, en comparaison avec les sur ou sous-effectifs, le nombre prévisible de départs en retraite et l'évolution du nombre d'élèves ;

– le taux de rendement brut des remplacements (et non uniquement le taux net, qui ne rend compte que d’une partie de la réalité) ;

– le nombre d’emplois équivalents temps plein (ETP) disponibles correspondant aux heures de travail dues non effectuées, par discipline ;

– le nombre d’agents, par catégorie, travaillant moins de 90 % de leur durée de travail légale ;

– le pourcentage d’heures payées aux professeurs non passées auprès des élèves ;

– la part des enseignants pratiquant la bivalence, en particulier par rapport à ce qui serait nécessaire pour satisfaire les besoins ;

– un indicateur mesurant l’application de la réglementation permettant de demander à un enseignant n’effectuant pas l’intégralité de son service d’enseigner également une discipline connexe ;

– le pourcentage, pour chaque catégorie d’âge, des élèves maîtrisant globalement les connaissances ou aptitudes requises pour leur âge (pour les principales matières et non, seulement, pour le français et les mathématiques) ;

– l’évolution du nombre d’illettrés en fonction d’un double critère : géographique et par niveau d’études ou d’âge ;

– l’évolution du nombre d’élèves sortis du système scolaire sans qualification ;

– la corrélation entre les résultats scolaires et l’origine socioculturelle des élèves (pour mesurer la capacité du système à remédier aux inégalités) ;

– l’évolution des principales données statistiques sur la violence scolaire ;

– le nombre d’heures d’enseignement délivré devant moins de 12 élèves ;

– la corrélation entre les résultats scolaires des élèves et la taille de la classe à laquelle ils appartiennent ;

– le pourcentage des enseignants ayant fait l’objet d’une évaluation au cours des cinq dernières années.

Tous ces indicateurs devraient être donnés en moyenne nationale et par académie, afin de pouvoir apprécier les diversités de performance selon les régions et de mieux identifier les bonnes pratiques de gestion.

Il serait enfin utile **de continuer à publier le coût comparé par élève** (selon le degré d’enseignement, le cycle et la catégorie d’âge) **entre les principaux pays industrialisés de l’OCDE**. De même, serait-il **opportun**

d'établir, dans la mesure du possible, **les résultats et classement**, pour chaque cycle, voire chaque catégorie d'âge, **des élèves français par rapport à ceux des principaux pays développés** (et à la moyenne de ceux-ci) selon les matières clés (maîtrise de la langue maternelle, mathématiques...).

En effet, les performances de notre système éducatif ne prendront de sens à l'avenir, dans un monde toujours plus ouvert et où le niveau de qualification détermine de plus en plus le degré de développement, que par rapport à celles de nos principaux pays développés concurrents.

*

* *

Outre sa dimension éminemment stratégique, l'amélioration du système d'enseignement scolaire est d'autant plus essentielle que la plupart des enseignants s'impliquent beaucoup dans leur fonction.

On ne saurait trop insister à cet égard sur le caractère essentiel de la relation maître/élève, ni sur la mission sacrée qui la sous-tend : donner confiance à nos jeunes et les aider à faire éclore les qualités qui sont en eux.

Comme le disait Marguerite Yourcenar, *« notre grande erreur est d'essayer d'obtenir de chacun en particulier les vertus qu'il n'a pas, et de négliger de cultiver celles qu'il possède »*. Ou encore Jean-Jacques Rousseau : *« je vis que je réussissais, et cela me fit réussir davantage »*.

EXAMEN EN COMMISSION

A.— AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, SUR LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME ET SUR LE BUDGET DU MINISTÈRE

La commission a procédé à l'audition de M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les stratégies ministérielles de réforme et sur le budget du ministère au cours de sa séance du 6 octobre 2004.

Le Président Pierre Méhaignerie a tout d'abord fait part du caractère satisfaisant du niveau de réponses aux questionnaires budgétaires et prié le ministre de transmettre les remerciements de la Commission aux services compétents. Les stratégies ministérielles de réforme représentent un défi pour la réforme de l'État. Leur mise en œuvre soulève notamment la question de leur articulation avec la nouvelle nomenclature budgétaire. Il convient, en particulier, de déterminer la convergence existant entre les éléments de réforme proposés et la manière dont ils seront appréhendés à travers les indicateurs et les objectifs, au sein des projets annuels de performance.

M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué que le projet de budget pour 2005 est marqué par la priorité gouvernementale en faveur de l'enseignement et de la recherche, puisque les budgets de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur et de la recherche progressent plus vite que l'ensemble des dépenses de l'État. Mais comme un bon budget n'est pas forcément un budget qui augmente, il convient de préciser qu'il repose sur des choix, qui sont raisonnables, mais qui permettent de répondre aux priorités du Gouvernement.

Dans la mesure où le budget pour 2005 est présenté à la veille du dépôt des projets de loi sur l'école et sur la recherche, il ne peut pas, de manière anticipée, en tirer les conséquences. Néanmoins, l'effort engagé, notamment s'agissant de la recherche, représente une première étape.

Dans l'enseignement scolaire, le choix est d'augmenter les effectifs de personnels dans le premier degré et de les diminuer dans le second degré, suivant en cela les évolutions prévues pour le nombre d'élèves. Conformément aux engagements pris, le nombre de postes ouverts aux concours est augmenté afin de préparer l'avenir, dans une perspective de hausse des départs à la retraite. En outre, afin de donner aux étudiants la visibilité qu'ils réclamaient à juste titre, le nombre et la répartition des postes offerts sont annoncés au moment même où s'ouvrent les inscriptions, contrairement à la pratique antérieure.

Un effort tout particulier est prévu, par ailleurs, pour l'enseignement supérieur et la recherche, afin de rattraper le retard de la France dans ce domaine. L'emploi scientifique progressera à nouveau en 2005, après l'effort considérable effectué cette année. Des moyens supplémentaires permettront non seulement d'assurer dans les meilleures conditions possibles le respect des engagements pris pour les contrats de plan État-régions en matière de constructions universitaires, par exemple, mais aussi de garantir le financement de projets nouveaux, notamment par la nouvelle agence nationale de la recherche.

Enfin le ministère prend toute sa part aux chantiers de modernisation de la gestion publique. S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, des expérimentations de grande ampleur sont engagées : en 2005, l'ensemble des académies gèrera le programme du premier degré selon les modalités de la LOLF, ce qui représente plus de 300.000 emplois et presque 10 milliards d'euros.

Au sein des pays de l'OCDE, la France se singularise par un budget de l'enseignement bien supérieur à la moyenne, en troisième position après les États-Unis et l'Italie, s'agissant de l'enseignement secondaire et largement inférieur pour l'enseignement supérieur, tandis qu'elle se situe dans la moyenne pour l'enseignement primaire. Cette situation s'explique notamment par l'absence de prise en compte de l'évolution des effectifs. En effet, le coût de l'enseignement scolaire résulte en particulier des choix qui ont été retenus en ce qui concerne les effectifs. Alors que, jusqu'en 2002, le nombre d'élèves a diminué de façon continue, le nombre d'enseignants a augmenté sensiblement, notamment dans le secondaire. En revanche, depuis 2002, l'évolution des effectifs d'enseignants accompagne celle du nombre d'élèves, avec une augmentation dans le primaire et une baisse dans le secondaire. Pour le budget 2005, la démographie constitue le principal élément explicatif de l'évolution des postes d'enseignants titulaires. Ainsi, dans le premier degré, où la hausse prévisible du nombre d'élèves à la rentrée s'élève à 51.000, 1.000 postes d'enseignants sont créés ; dans le second degré, où le nombre d'élèves devrait diminuer de 44.700, 3.400 postes sont supprimés. Le volume de la baisse du nombre d'enseignants dans le second degré est donc plus important que celui de la hausse dans le premier degré. Ceci s'explique par plusieurs facteurs techniques, notamment la différence de taux d'encadrement, ainsi que la prise en compte des évolutions passées. En 2003, par exemple, la hausse constatée des effectifs s'est située très en deçà des prévisions.

2.100 postes de contractuels ne sont pas renouvelés, soit un effort comparable à celui des années passées, obtenu grâce à des gains d'efficacité, notamment, conformément aux SMR, par une amélioration du remplacement.

S'agissant des emplois administratifs, un partant sur deux sera remplacé, ce qui devrait se traduire par une réduction de 600 emplois, hors transferts aux caisses d'allocations familiales, auxquelles incomberont, pour l'ensemble des budgets, le versement des prestations sociales. S'agissant de l'Éducation nationale, ce transfert se traduit par 200 suppressions d'emplois supplémentaires. Ainsi, au total, ce sont 800 emplois qui seront supprimés.

Le budget propose, en outre, un effort très important pour des mesures catégorielles. Pour les personnels enseignants, une provision de 34 millions d'euros en année pleine est prévue pour renforcer l'attractivité des carrières. S'il est souhaitable que cette mesure soit ciblée sur les enseignants en début de carrière, la question de son affectation demeure néanmoins un sujet ouvert, qui sera soumis aux syndicats dans les prochains mois. Pour les personnels administratifs, 32,1 millions d'euros sont prévus afin de combler, progressivement, le retard qui existe en matière indemnitaire entre les personnels de l'Éducation nationale et ceux des autres ministères.

Le budget prévoit également une hausse significative des postes ouverts aux concours, qui devraient passer de 25.500 en 2004 à 26.500 en 2005, l'augmentation se décomposant en une diminution de 500 postes pour le premier degré et une hausse de 1.500 pour le secondaire. Il s'agit ainsi de mieux prendre en compte les départs en retraite et les prévisions d'évolution des effectifs. La répartition des postes par discipline a déjà été annoncée. Ainsi, l'annonce est faite avec quatre mois d'avance par rapport au calendrier de l'an dernier : les étudiants ont donc connaissance des postes au moment où ils vont s'inscrire aux concours.

L'enseignement supérieur constitue une priorité budgétaire. 1.000 emplois sont créés au total. À la suite de la crise de la recherche, 1.000 postes avaient été annoncés dans l'enseignement supérieur, se décomposant en 700 postes de professeurs et de maîtres de conférence, 150 postes de personnels IATOS et 150 postes ATER. Les 1.000 postes inscrits au budget ne sont pas tout à fait les mêmes : 850 servent à consolider les emplois annoncés, soit 700 postes de professeurs et maîtres de conférence et 150 postes de personnels IATOS, et 150 correspondent à des recrutements nouveaux de maîtres de conférence, qui interviendront à la rentrée 2005. Par conséquent, les 150 postes d'ATER annoncés en 2004 ne figurent pas dans ce total, mais ils sont néanmoins bien pris en compte dans le budget pour 2005. Cette décision traduit la volonté du gouvernement de poursuivre son soutien à l'enseignement supérieur en 2005 et de l'inscrire dans la durée, après l'effort très important de 2004.

Les crédits d'équipement de l'enseignement supérieur font également l'objet d'une attention particulière, alors que les contrats de plan État-régions entrent aujourd'hui dans leur phase de réalisation. Si les premières années ont été marquées par un niveau élevé d'autorisations de programme, afin de permettre le lancement des chantiers, un rattrapage important est nécessaire s'agissant des crédits de paiement, afin d'assurer le financement des travaux. Les crédits de paiement font donc l'objet d'un effort très significatif, qui devrait également permettre d'assurer le financement de deux opérations importantes : l'ouverture du musée du quai Branly, prévue pour début 2006, et l'accélération du chantier du campus de Jussieu. 21 barres, sur un total de 38, devraient avoir été désamiantées courant 2005.

Enfin, le projet de budget mobilise 1 milliard d'euros supplémentaires pour la recherche. Cette masse financière se décompose en trois parties. Tout

d'abord, 356 millions d'euros sont inscrits sur le budget civil de la recherche et développement (BCRD), destinés à hauteur de 97 % aux personnels et aux laboratoires des établissements de recherche et des universités. Ces crédits permettront de rattraper intégralement les retards en termes de crédits de paiement, et au-delà, de financer une hausse significative des moyens pérennes des établissements. 350 millions d'euros, issus des recettes de privatisations, iront à l'Agence nationale pour la recherche, afin de financer des projets innovants. Enfin, 300 millions d'euros seront consacrés à l'innovation et à la recherche privée dans les entreprises, via des mesures fiscales, notamment le crédit d'impôt recherche et les mesures en faveur des pôles de compétitivité.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique, il convient de souligner l'ampleur des expérimentations engagées par le ministère. Dès 2004, les académies de Bordeaux et Rennes ont expérimenté le programme du premier degré. En 2005, ces académies vont gérer l'ensemble du budget pratiquement dans les conditions de la LOLF. De plus, toutes les académies vont être concernées par l'expérimentation dans le premier degré, ce qui représente 332.000 emplois et 9,6 milliards d'euros : il s'agit de l'expérimentation la plus importante du budget de l'État.

S'agissant de la stratégie ministérielle de réforme mise en œuvre au ministère de l'Éducation nationale, dont les questions pédagogiques sont exclues car elles ont vocation à être abordées dans le prochain projet de loi sur l'école, une attention particulière est accordée à l'amélioration du remplacement. L'objectif est de porter le rendement net, c'est-à-dire le nombre de journées de remplacement rapporté au potentiel théoriquement mobilisable, à 78 % en 2005, alors qu'il s'élevait à 66 % en 2002. Il pourrait se stabiliser autour de 80 %. L'objectif de 100 % est impossible à atteindre, dans la mesure où il faut assurer les remplacements dans 8.000 établissements et 130 disciplines principales.

Le deuxième sujet important de la stratégie ministérielle est la réforme des examens et concours : l'objectif est de réduire progressivement le nombre de sujets et d'épreuves, dans la mesure où il est démontré qu'un nombre excessif d'épreuves n'améliore pas la sélectivité et la qualité du recrutement. Il s'agit ainsi d'alléger la charge de travail des personnels. Pour le bac général, la baisse du nombre de sujets devrait être de 60 en 2005 et 70 en 2006. Pour les concours de recrutement du personnel, 20 épreuves devraient être supprimées et 10 simplifiées, par réduction des options ou des sujets, s'agissant des enseignants en 2005 tandis que le nombre de concours de recrutement des personnels IATOS devrait être réduit de moitié dès 2004 grâce aux listes complémentaires et à la mutualisation des procédures de recrutement.

Enfin, le dernier objectif fixé est de réduire le nombre d'enseignants se trouvant dans des disciplines en sureffectifs. Il est ainsi demandé aux enseignants, soit d'élargir le champ des établissements dans lesquels ils interviennent, soit d'enseigner dans une discipline proche de leur discipline d'origine. Par exemple, la réglementation permet de donner un demi-service de lettres à un professeur de philosophie ou de langue.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que l'enseignant pouvait refuser une telle proposition.

M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confirmé cette observation. Les surnombres de disciplines représentent 0,63 % des professeurs du second degré, soit 2.400 équivalents temps plein. Les sureffectifs se situent actuellement pour moitié dans six disciplines : philosophie, allemand, physique, génie électrique, électronique et lettres-anglais. L'objectif est que 50 % des personnels enseignant dans des disciplines en sureffectifs soient concernés par l'une des mesures proposées à la rentrée 2004 et que ce pourcentage soit porté à 100 % à la rentrée 2005.

Votre Rapporteur spécial a exprimé sa satisfaction quant à la présentation de l'avant-projet annuel de performances relatif à l'enseignement scolaire, qu'il juge *a priori* très utile : « *on passe du latin au français* » en matière de compréhension des documents budgétaires. Ce document devrait non seulement permettre de mieux comprendre la politique menée, mais aussi de suivre avec plus de précision, grâce aux indicateurs, l'évolution des dépenses et l'utilisation des crédits.

Le second degré d'enseignement coûte en France environ 25 % de plus que dans les autres pays développés. Si l'on avait prolongé les courbes d'évolution du nombre de professeurs de 1996, le ministère comporterait aujourd'hui 35.000 postes de moins. Les critiques relatives à l'insuffisance des créations de postes ne paraissent donc pas justifiées, d'autant qu'elles reposent sur le présupposé selon lequel l'accroissement du taux d'encadrement permet l'amélioration des résultats. Or, quasiment toutes les études réalisées montrent que cette corrélation n'est pas prouvée, à l'exception de quelques cas particuliers, tel que l'enseignement dans les zones difficiles. Des surdotations d'enseignants existent dans certaines disciplines, comme par exemple en éducation physique et sportive, en allemand ou dans certaines classes d'enseignement professionnel. Quelles décisions seront prises en la matière ?

Quelles mesures seront mises en œuvre, dans les deux ans à venir, pour améliorer les performances du système éducatif. Comment, en particulier, le Gouvernement entend-il remédier aux nombreuses critiques formulées par la Cour des comptes sur la gestion du système ? Est-il envisagé, au-delà des études existantes, telle que l'enquête PISA, de développer davantage la comparaison internationale dans le cadre des projets annuels de performance, et si oui, de quelle manière ?

Le malaise des enseignants est dû, pour une bonne part, à une mauvaise gestion des ressources humaines. Quels progrès sont envisagés dans ce domaine ? Quelles devraient être, plus largement, les orientations de la future loi sur l'école ?

M. Christian Cabal, Rapporteur spécial du budget de la recherche, a estimé que le projet de budget de la recherche, qui mobilise un milliard d'euros de crédits supplémentaires, répond largement aux besoins et aux demandes de ce secteur. Cette dotation supplémentaire est équitablement répartie entre le budget civil de recherche et développement (BCRB), l'Agence nationale pour la recherche, et l'innovation et la recherche privées dans les entreprises, par le biais de mesures fiscales. Ce budget permet d'accorder des moyens satisfaisants aux établissements.

Si la création de 200 emplois pour attirer des scientifiques de haut niveau est significative, se pose le problème de leur rémunération pour que ces postes soient pleinement attractifs. L'action financière en faveur des fondations sera amplifiée avec la création de l'Agence nationale pour la recherche, qui a conduit à anticiper partiellement sur la future loi d'orientation sur la recherche. Cela était rendu nécessaire par le besoin de concilier le budget du ministère avec le contenu de cette future loi. Les crédits accordés à l'Agence (350 millions d'euros) ainsi que les reports prévus de 2004 sur 2005 (150 millions d'euros) permettront à cet égard de doter celle-ci de moyens budgétaires suffisants, notamment au regard du financement des EPST et des partenariats entre les secteurs public et privé.

Bien que le soutien à l'innovation des entreprises reste encore éloigné des critères fixés au Conseil européen de Lisbonne, le financement prévu du crédit impôt-recherche devrait permettre de développer fortement ce secteur. Cela étant, la lisibilité du dispositif demeure complexe pour les entreprises et sa mise en œuvre nécessite un effort de clarification. Enfin, la création de pôles de compétitivité devrait permettre à la fois de promouvoir la recherche et de satisfaire les personnels de ce secteur.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, après avoir rappelé les engagements du précédent ministre pour améliorer les taux de remplacement et simplifier les concours et examens pour les enseignants et les élèves, a demandé quelles mesures étaient prévues pour satisfaire d'autres engagements : la réorganisation du ministère, notamment dans sa dimension internationale, celle des relations entre les inspections académiques et les services déconcentrés des rectorats et la création envisagée d'un secrétariat général du ministère.

Le projet de budget pour 2005 est très intéressant, mais on peut regretter que la stratégie ministérielle de réforme ne s'accompagne pas d'engagements sur des objectifs chiffrés. Est-il possible d'être plus précis à cet égard ?

Compte tenu des critiques de la Cour des comptes sur l'organisation des options, en particulier dans le domaine des langues et de l'enseignement professionnel, qui comportent des effectifs relativement faibles, des regroupements et simplifications sont-ils envisagés ? Par ailleurs, dans quelle mesure la réforme de l'apprentissage a-t-elle une incidence sur l'organisation de l'enseignement professionnel ?

Le cas de l'inspection académique du Val-de-Marne démontre qu'il est indispensable de disposer d'éléments d'information plus précis sur la corrélation entre le nombre d'élèves par classe et les résultats scolaires.

Il convient de s'interroger sur le fait que la stratégie ministérielle de réforme ne couvre pas l'enseignement supérieur. S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF et de la présentation des projets annuels de performances (PAP), à titre d'exemple, quels sont les indicateurs retenus, notamment concernant le remplacement des titulaires ?

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial du budget de l'Enseignement supérieur, a exprimé sa satisfaction de constater que, pour la première fois, l'effectif des enseignants suit l'évolution de l'effectif des lycéens et étudiants. Il est logique de voir l'effectif des enseignants accompagner la diminution de la démographie scolaire, eu égard aux progrès réalisés ces dernières années.

Dans le domaine des stratégies ministérielles de réforme, il s'est joint à l'observation faite par Jean-Yves Chamard sur les surnombres par discipline. La Cour des Comptes a relevé la rigidité de la gestion des personnels liée à la monovalence des enseignants. Envisage-t-on, dans le cadre des stratégies ministérielles de réformes, d'inclure davantage de polyvalence dans les enseignements dispensés dans les IUFM ? Si l'on aborde des réformes pour améliorer l'attractivité des carrières, pourquoi ne pas envisager d'assurer des rémunérations supérieures aux enseignants qui accepteraient, à l'avenir, d'enseigner dans deux ou trois matières ? Un tel système favoriserait une plus grande souplesse pour les remplacements et pour mieux pourvoir les postes au sein d'un même établissement, en zone rurale particulièrement, où un même enseignant pourrait enseigner plusieurs disciplines dans un seul établissement au lieu d'assurer des cours dans plusieurs établissements, parfois éloignés les uns des autres.

La carte de l'enseignement supérieur fait apparaître 53 départements d'IUT en attente, et ils ne sont pas toujours créés là où il existe déjà des IUT. Les élus locaux souhaitent souvent la multiplication des établissements pour un maillage du territoire satisfaisant. Cependant les universités sur des sites multiples génèrent aujourd'hui des coûts de structure importants et connaissent des problèmes de gestion du fait du manque de personnel IATOS. Il conviendrait de s'interroger sur la carte des IUT et des établissements délocalisés et, pour répondre aux préoccupations des élus locaux, d'assurer un peu plus de souplesse sur la délivrance de BTS, car on constate aujourd'hui de grandes difficultés pour en obtenir la création.

La maquette actuelle de la LOLF prévoit un programme interministériel « enseignement supérieur et recherche », plutôt issu des structures existantes. Ne serait-il pas préférable, ainsi que beaucoup d'interlocuteurs l'ont souhaité, d'aller vers des programmes plus spécialisés et plus axés sur les disciplines, et comment faire évoluer la maquette dans ce sens ? Quant aux futurs plafonds d'autorisation

d'emplois, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 met en évidence la difficulté à évaluer les emplois au sein du ministère. Ces plafonds seront-ils fixés dans les délais impartis ? S'agissant des universités, comment mettre au point un système de connaissance plus fine des capacités réelles des universités ? On ne connaît que très imparfaitement le patrimoine des universités, pas plus que les ressources propres des universités notamment les ressources extra-budgétaires, faute d'un système informatique permettant de disposer d'une évaluation et d'une consolidation. En conséquence, on méconnaît aussi les capacités des universités à recruter sur leurs ressources propres pour leurs activités de recherche.

Le contrôle financier empêche en pratique les universités de valoriser leurs actions de recherche par des brevets en leur imposant un véritable parcours du combattant lorsqu'elles veulent contractualiser pour participer à des sociétés et mettre des ressources propres dans des projets de valorisation, ce qui n'aboutit en général pas.

M. Alain Claeys a craint que le milliard d'euros annoncé pour les crédits de la recherche ne soit en trompe-l'œil par rapport aux évolutions des crédits en 2003 et 2004. Quand le Parlement aura-t-il connaissance des principaux éléments du projet de loi sur la recherche ? On ne peut mener une réforme de la recherche sans l'enseignement supérieur : sera-t-il inclus dans le futur projet de loi, alors que le projet de modernisation des universités est, quant à lui, en panne ?

M. Jean-Louis Idiart a déploré qu'un certain nombre de professeurs d'allemand restent sans affectation. Alors que les plus hautes autorités ont commémoré récemment le Traité de l'Élysée, qu'une mission parlementaire a eu lieu dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de l'Office franco-allemand de la jeunesse, il semble que ces efforts ne portent aucun fruit au sein des établissements et auprès des parents d'élèves. Même s'il s'agit d'une tendance lourde difficile à inverser, quels sont les efforts accomplis par le ministère afin que la langue allemande retrouve un public, ce qui paraît d'autant plus important dans le cadre de la construction européenne, où les échanges entre la France et l'Allemagne sont particulièrement importants ? Les proviseurs doivent mener une action sur le terrain, relayés par les professeurs, action totalement absente pour le moment.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux constituent une démarche importante en milieu rural, soutenue par les collectivités locales. Or il est, depuis dix ans, impossible d'obtenir une reconnaissance administrative de ces regroupements, notamment s'agissant des postes de directeur d'école. Chaque école étant considérée, malgré le regroupement, comme une résidence administrative, elle doit avoir un directeur. Étant donné la difficulté de pourvoir à ces postes, ils restent vacants ou sont pourvus de façon temporaire, générant une instabilité permanente dans les écoles.

Après le transfert des TOS aux conseils généraux, ceux-ci seront dirigés par les principaux de collège et les directeurs, mais rémunérés par les conseils généraux : quelle est la cohérence dans ce système ? Enfin, vu la disparition des emplois aidés, comment les conseils généraux vont-ils répondre à la demande des principaux de collège qui s'adresseront à eux ?

M. Daniel Garrigue a relevé que le projet de budget comportait d'excellents éléments sur les effectifs, les remplacements et les crédits eux-mêmes. Des expérimentations ont été menées dans deux académies pour la mise en œuvre de la loi organique. Cependant, tout dysfonctionnement constaté a été attribué à cette expérimentation : le Ministre peut-il présenter le bilan des expérimentations ?

Quel sera le rôle de l'Agence nationale pour la recherche ? Se contentera-t-elle de répartir les moyens entre les organismes de recherche ou pourra-t-elle assurer un véritable pilotage de la recherche ? Son rôle devrait être suffisamment développé pour réorienter la recherche française dans des domaines d'avenir où elle reste faible aujourd'hui, comme les sciences du vivant, par exemple.

Enfin, il convient de partager les remarques faites au sujet de l'enseignement de l'allemand, délaissé et pourtant fondamental sur le plan économique et commercial, dans la viticulture en particulier

M. Édouard Landrain s'est interrogé sur la situation des directeurs d'école et l'évolution de leur fonction.

M. Alain Rodet a souhaité connaître les mesures envisagées pour améliorer le logement des étudiants.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la recherche de performance et d'économies dans l'Éducation nationale ne signifie pas l'assassinat de l'éducation mais aboutit à plus de pouvoir d'achat pour les contribuables. Dans ce débat comme dans beaucoup d'autres, il faut répondre à la démagogie. Pourquoi construire autant de nouveaux établissements, alors que de nombreuses marges de productivité existent au sein du patrimoine de l'État ? L'un des problèmes les plus graves dont souffre l'Éducation nationale réside dans le maintien en activité de certains enseignants malheureux, qui rendent leurs élèves malheureux : comment assurer la mobilité de ces personnels ? Comment, enfin, réagir à la jurisprudence accordant un droit à la retraite à 50 ans à certains fonctionnaires pères de trois enfants ?

En réponse, **M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** a apporté les précisions suivantes :

– toutes les études – sauf une – révèlent que le rapport entre le taux d'encadrement et la réussite scolaire n'est pas clairement corrélé au nombre d'enfants par classe. *A contrario*, il est évident que les classes surchargées ne

garantissent pas la réussite scolaire ! La dégradation des conditions d'encadrement scolaire implique de se poser les bonnes questions, en prenant notamment en compte la grande variété des situations et les singularités des diverses zones d'enseignement, afin d'apporter une réponse adaptée. C'est cette problématique qui est au cœur du futur projet de loi d'orientation, qui n'entend pas faire table rase du passé, mais qui a pour objectif de mieux organiser le système éducatif, pour de meilleurs résultats ;

– l'enjeu central pour la réussite de l'ensemble des réformes concernant l'école consiste à déterminer le socle de connaissances qui doit être transmis aux jeunes ;

– certaines disciplines, sport ou philosophie par exemple, demeurent sur-dotées en postes d'enseignants. Toutefois, les filières universitaires doivent être organisées en fonction de préoccupations de plus long terme. Par exemple, si les filières Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) sont actuellement sur-dotées, les projections montrent que les besoins seront plus importants d'ici trois à quatre ans ; il convient donc de lisser le nombre de postes plutôt que de procéder à des variations trop brusques de nombre de postes d'enseignants ;

– quoique l'exercice se révèle difficile, les comparaisons internationales se développent, notamment dans le domaine des langues et des compétences de base ;

– les difficultés liées à l'affectation des enseignants résultent d'abord du caractère national des concours, ce qui explique qu'il soit difficile de répondre favorablement à tous les souhaits d'affectation. L'essentiel est de veiller, en toutes circonstances, aux besoins du service, mais des efforts peuvent être entrepris pour avancer le calendrier de la procédure afin d'avertir les enseignants sur leur affectation bien avant la rentrée. Toutefois, ces modifications se heurtent à de nombreuses difficultés pratiques ;

– le niveau de rémunération des 200 emplois supplémentaires de chercheurs sera de 50 % supérieur au niveau de rémunération en début de carrière ;

– la nouvelle agence nationale pour la recherche répond d'abord au besoin de disposer, à partir de recettes affectées, d'une structure de financement sur projets, même si ce critère n'est pas exclusif. C'est la raison pour laquelle cette agence prendra, en 2005, la forme d'un groupement d'intérêt public, qui pourra évoluer par la suite en fonction des besoins de financement et de la nature des projets ;

– 100 postes en administration centrale seront supprimés en 2004 et 130 en 2005 ;

– la mise en place d’un secrétariat général impliquerait de regrouper les fonctions financières, juridiques et de gestion des ressources humaines. Ce projet est à l’étude, mais il n’est pas encore abouti ;

– développer l’apprentissage implique un travail en commun avec la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle, ainsi qu’une concertation avec les régions, désormais dotées des compétences principales en cette matière ;

– la stratégie ministérielle de réforme comporte une proposition de simplification des modalités de pilotage des universités, ainsi que des pistes pour améliorer le fonctionnement des rectorats et des inspections académiques. Si les SMR sont moins précises et moins détaillées s’agissant des universités, c’est avant tout parce que le système est plus autonome ;

– en ce qui concerne la question de la bivalence des enseignants, le projet de loi d’orientation constitue une étape préalable. La carte de l’enseignement supérieur révèle un éclatement probablement excessif du dispositif national, qui implique de procéder à certains regroupements ;

– les universités se sont engagées dans une démarche de certification de leurs comptes et de mise en place d’outils d’analyse de leurs ressources propres et de leurs réserves ;

– la mise en place du plan de retour à l’emploi permet de résorber les surnombres trois ans ;

– les universités seront concernées par la réforme du système de recherche. Pour autant, il ne faut pas inclure dans cette réforme l’ensemble des questions liées à l’université, à commencer par celles de l’autonomie ;

– la revitalisation de l’enseignement de l’allemand procède d’une vraie volonté politique. Depuis trop longtemps, le sentiment d’une certaine inutilité de l’apprentissage de cette langue s’est diffusé parmi les jeunes. Il faut communiquer davantage sur les débouchés réels que la connaissance de l’allemand facilite, et, en particulier, sur les nombreux emplois qui ne sont pas pourvus, faute de candidats germanophones. Des mesures seront prises pour renforcer l’enseignement de l’allemand à l’école primaire. Un manuel franco-allemand d’histoire sera rédigé. Les réflexions actuelles portent sur les moyens de valoriser le choix de l’allemand dans le parcours d’un élève, ce qui implique probablement de trouver des solutions innovantes ;

– les techniciens et ouvriers de service (TOS) seront sous l’autorité fonctionnelle des chefs d’établissement et resteront membres de la communauté scolaire. La loi maintient la communauté scolaire ;

– les enseignants dans les écoles demeurent encore hostiles à l’instauration d’une fonction d’autorité comparable à celle des principaux et proviseurs. La

revalorisation de la fonction de directeur d'école pose la question du lien entre la commune et l'école : si l'émergence de réseaux d'écoles implique de prendre en compte des établissements d'une dimension suffisante, on ne peut pas rompre ce lien. Il s'agit d'une question difficile, et la mise en place des réseaux d'école n'est peut-être pas la solution la plus adaptée ;

– les expérimentations locales de mise en œuvre de la loi organique ont donné de bons résultats, notamment en matière de maîtrise de la masse salariale, de résorption des restes à payer en matière d'examens et de concours et d'autonomisation des établissements ;

– il est prévu de réhabiliter 70.000 logements étudiants et d'en construire 50.000 sur les dix prochaines années. À la rentrée 2005, 4.000 nouveaux logements seront disponibles et, à partir de la rentrée 2006, le rythme de construction sera de 5.000 logements par an, contre 1.100 à la rentrée 2004 ;

– des efforts de rationalisation des lycées professionnels seront proposés dans le cadre du projet de loi d'orientation, afin de permettre à la fois une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité de cet enseignement ;

– les pères de famille de trois enfants, à qui les tribunaux ont donné droit à une retraite à 50 ans après 15 ans de service, ont bénéficié d'une décision de justice dont les effets sont choquants, mais ceci concerne l'ensemble de la fonction publique ;

– quant aux enseignants malheureux enfin, il s'agit d'une question récurrente sur laquelle on ne peut plus faire l'impasse. Il est désormais établi qu'un petit nombre d'enseignants n'est pas du tout adapté à ce métier. Des solutions devront être trouvées dans le cadre du projet de loi d'orientation, afin d'offrir une seconde carrière à ces enseignants au sein d'autres administrations et de donner plus d'autonomie aux académies pour résoudre ces difficultés.

B.– EXAMEN DES CREDITS

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2004, la Commission a examiné les crédits de l'enseignement scolaire pour 2005.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que le budget de l'enseignement scolaire en 2005 s'élève à 56,6 milliards d'euros contre 55,4 en 2004 (+ 2,55 %), si l'on neutralise le transfert des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales. Cette dotation est, par exemple, supérieure au produit de l'impôt sur le revenu, qui s'établit à 55 milliards d'euros.

95 % des crédits sont constitués de dépenses de personnel. Elles se répartissent entre 19 % pour l'enseignement primaire public, 42 % pour le secondaire, 12 % pour les établissements d'enseignement privés et 27 % pour l'administration et les fonctions support.

Ce projet de budget donne lieu à plusieurs créations et suppressions d'emplois dans le secteur public : 1.000 postes sont ainsi créés dans le premier degré, afin d'accueillir les 51.000 élèves supplémentaires prévus ; 3.400 postes sont supprimés dans le second degré, pour tenir compte de la baisse du nombre d'élèves, qui devrait être inférieur de 44.700 élèves à la prochaine rentrée scolaire ; 2.100 postes de maîtres auxiliaires et professeurs contractuels du second degré sont également supprimés, afin notamment de tenir compte de l'emploi des « surnombres disciplinaires » et de l'amélioration du remplacement. S'agissant des ATOS (personnel administratif, technique, ouvrier, de service et de santé), 800 suppressions de postes sont prévues, dont 600 emplois de personnels administratifs et 216 emplois pour tenir compte du transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'État. Parallèlement, 800 postes d'assistants d'éducation sont créés, afin de favoriser l'insertion des élèves handicapés. Dans les établissements privés, sont créés 138 postes dans le premier degré et supprimés 670 emplois dans le second degré, en vue de respecter la parité avec l'enseignement public.

Ces mesures sont prolongées par la volonté d'instaurer une véritable gestion prévisionnelle des effectifs. Pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre d'emplois mis aux concours à venir est connu en même temps que le projet de loi de finances. Ainsi, est-il prévu, dans le premier degré – où la décroissance du nombre de départs à la retraite devrait commencer en 2006 – 500 postes de moins, et, dans le second degré – où l'année 2006 devrait se traduire par un accroissement des départs à la retraite – 1.500 postes de plus. Cela étant, on continue à recruter des enseignants dans des disciplines en sureffectifs. C'est le cas notamment en éducation physique et sportive ou en allemand. Quant aux assistants d'éducation, ils devraient passer de 33.000 en 2004 à 42.800 en 2005, soit une création de plus de 9.000 postes, en remplacement des départs prévus des maîtres d'internat et surveillants d'externat.

Diverses mesures sont par ailleurs prévues en faveur des personnels, pour un montant de 255 millions d'euros. Elles concernent notamment le programme d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, des « repyramidages » permettant d'améliorer les déroulements de carrière, une revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants, de même que l'achèvement du plan de revalorisation de la carrière des personnels infirmiers. Dans le secteur privé, est prévue la contractualisation de 500 instituteurs suppléants et 1.720 maîtres auxiliaires délégués. Enfin, est intégrée une mesure récurrente d'ajustement des crédits de pension, d'un montant de 1,152 milliard d'euros.

Les autres crédits représentent un peu moins de 5 % de l'ensemble du budget et permettront la consolidation des actions pédagogiques en faveur des élèves handicapés ou en difficulté scolaire, ainsi que le remboursement des frais de déplacement des personnels, le financement des dépenses locatives et de réhabilitation des locaux et l'adaptation des systèmes d'information financière et de gestion des ressources humaines, en vue de la mise en œuvre de la loi

organique relative aux lois de finances (7,4 millions d'euros). En matière d'investissements, les crédits de paiement devraient augmenter de 20 %, passant de 59 à 70 millions d'euros, afin d'accélérer la rénovation du parc immobilier. Les bourses devraient faire l'objet d'une augmentation de 1,7 % au 1^{er} septembre 2005. Le forfait privé d'externat sera majoré (4 millions d'euros) et le fonds social lycéen sera étendu aux établissements d'enseignement privés sous contrat (1,35 million d'euros).

Les comparaisons internationales font apparaître que si la France dépense par élève 25 % de plus que la moyenne de l'OCDE dans l'enseignement du second degré, soit un surcoût d'environ 7 milliards d'euros, ses résultats scolaires sont, eux, selon l'enquête PISA, dans la moyenne de ces pays. Force est de constater que notre système ne progresse plus depuis une dizaine d'années et que l'injection de moyens supplémentaires ne permet pas de résoudre les problèmes. Ceux-ci ne pourront être surmontés que par des redéploiements de crédits et des réformes structurelles, telles que, comme le propose le rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école, dirigée par M. Claude Thélot, un meilleur enseignement des savoirs fondamentaux. Cela repose sur l'apprentissage de l'expression, de la lecture, de l'écriture, au travers des trois moyens de communication indispensables que sont le français, l'anglais, en tant que langue internationale, et les nouvelles technologies de communication informatique. À ces savoirs, doit s'ajouter non pas tant la capacité de compter, que d'apprendre à raisonner avec logique.

Concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, l'élaboration de l'avant-projet annuel de performance traduit de nets progrès dans la présentation et la lisibilité des crédits. Ceux-ci seront regroupés dans la mission enseignement scolaire, elle-même divisée en six programmes : l'enseignement public du premier degré (25 % des crédits), l'enseignement public du second degré (45 %), la vie de l'élève (11,5 %), l'enseignement privé (12,5 %), le soutien de la politique de l'Éducation nationale et l'enseignement technique agricole. La mise en œuvre de la loi organique a donné lieu à une expérimentation en 2004 dans les académies de Rennes et de Bordeaux pour les programmes de l'enseignement public des premier et second degrés et le programme soutien. En 2005, cette expérimentation sera étendue à toutes les académies, tandis que celles de Bordeaux et de Rennes élargiront l'opération à la quasi-totalité des moyens mis à leur disposition.

Si les indicateurs contenus dans l'avant-projet annuel de performances sont intéressants, ils méritent cependant d'être complétés. Il est en effet nécessaire de disposer du pourcentage d'élèves ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux à la fin du primaire. De même, si de nombreux indicateurs de résultats sont prévus, peu d'entre eux portent sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir, tel que le coût de formation par élève et par établissement selon le type de formation. Il serait donc souhaitable d'élaborer un indice synthétique d'activité, tel qu'il existe pour les hôpitaux, afin de différencier le coût des divers types de formation. Les résultats obtenus pourraient être publiés par académie, par département et par

établissement. Il conviendrait d'élaborer également un indice synthétique de qualité, permettant de comparer les résultats scolaires attendus et ceux constatés par établissement.

D'autres indicateurs seraient utiles, tel que le nombre de postes mis au concours par discipline, en comparaison avec les sur ou sous-effectifs, et le nombre prévisible des départs en retraite. De même, serait-il souhaitable de disposer du taux de rendement brut des remplacements, et non seulement du taux net qui ne rend compte que d'une partie de la réalité. Il pourrait être envisagé d'annualiser la quotité disponible des enseignants. On devrait aussi pouvoir connaître le nombre d'emplois équivalents temps plein disponibles correspondant aux heures de travail dues non effectuées, par discipline et par académie, ainsi que l'indicateur mesurant l'application de la réglementation permettant de demander à un enseignant n'effectuant pas l'intégralité de son service d'enseigner également une discipline connexe. Il serait enfin utile de disposer du pourcentage d'élèves répartis dans les classes à faibles effectifs dans le primaire, par académie, et dans le secondaire, par discipline et académie.

En conclusion, l'année 2005 se présente comme une année charnière du fait à la fois de la préparation du projet de loi d'orientation sur l'école et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. La gestion de l'enseignement du second degré traduit une efficacité médiocre et une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. Il convient, dans ces conditions, de sensibiliser les enseignants et les parents sur le fait que la solution des problèmes de l'école ne passe pas par davantage de moyens, mais par un réel changement de méthode. Enfin, on n'insistera jamais assez sur l'importance du lien entre le maître et l'élève et sur la nécessité de donner à celui-ci confiance en lui : *« notre grande erreur est d'essayer d'obtenir de chacun en particulier les vertus qu'il n'a pas et de négliger de cultiver celles qu'il possède »*, affirme, justement, Marguerite Yourcenar.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé à votre Rapporteur spécial s'il souhaitait soumettre un thème d'enquête à la Cour des comptes ou proposer un sujet de mission d'évaluation et de contrôle. Les préconisations faites par la Cour des comptes dans le cadre de récents rapports particuliers ont-elles été suivies d'effets ?

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que la Cour des comptes avait notamment critiqué la mauvaise utilisation des personnels pour assurer les remplacements. Des mesures ont été prises pour rendre le système plus efficient. En particulier, le Gouvernement a demandé que les zones de remplacement soient élargies. Par ailleurs, plusieurs objectifs et indicateurs retenus par le ministère traduisent des points mis en exergue par la Cour des comptes. Le travail en cours pour compléter les indicateurs va permettre de poursuivre ce processus. En revanche, entre le plafond d'autorisations d'emplois qui sera voté et la répartition concrète des professeurs dans chaque établissement, il existe un profond hiatus que le ministère ne semble pas encore être en mesure de traiter. La mission

d'évaluation et de contrôle ou la Cour des comptes pourraient apporter une aide précieuse à cet égard. Comment se concrétisera l'autorisation parlementaire ?

M. Jean-Louis Dumont a abordé la question des surnombres. Il est aberrant de former des étudiants pour l'enseignement d'une matière dans laquelle il n'y a pas de besoins. En ce qui concerne l'enseignement de l'allemand, le fait que cette langue fasse l'objet d'une initiation à l'école primaire induit naturellement des demandes au niveau du collège. Certains parents considèrent qu'ils sont victimes d'une discrimination lorsque cet enseignement n'est pas assuré.

Le problème de l'évolution de la carrière des enseignants doit être sérieusement traité. Les enseignants souffrent souvent d'une « *usure prématurée* » qui rend nécessaire une évolution de leur carrière, évolution qui ne peut pas être systématiquement administrative. La formation continue des enseignants doit être améliorée ; des objectifs pourraient être fixés dans ce domaine. Certaines mises à disposition ont été remises en cause alors qu'elles seraient nécessaires pour assurer notamment l'éducation à l'environnement. Les organismes qui y contribuent méritent plus d'attention de la part du ministère de l'Éducation nationale et devraient pouvoir bénéficier de la mise à disposition d'enseignants formés. Le renouvellement, année après année, de véritables drames provoqués par l'annonce de fermetures de classes ou de réductions d'effectifs est essentiellement lié à un manque de dialogue.

M. Denis Merville a souligné la lourdeur d'un ministère qui compte environ 350.000 agents non enseignants pour encadrer 850.000 enseignants : malgré la décentralisation, l'administration centrale change peu et ses effectifs ne sont réduits que très lentement. Les efforts en faveur de l'intégration des handicapés donnent de bons résultats. L'éducation à l'environnement doit être renforcée. Alors que la médecine scolaire n'a finalement pas été placée sous la responsabilité des conseils généraux, les sous-effectifs sont toujours aussi sensibles sur le terrain, certains postes à l'extérieur des villes étant particulièrement difficiles à pourvoir.

3 % des dépenses de fonctionnement sont, selon le ministère, destinés au transport scolaire : quel rôle l'État joue-t-il encore dans ce domaine, alors que le transport scolaire est à la charge des conseils généraux ? Pour ce qui est de l'utilisation des remplaçants, le fait que la dernière rentrée scolaire se soit déroulée sans problème témoigne de l'amélioration du système.

M. Philippe Rouault a demandé si le principe d'équité entre les enseignants du public et du privé allait être appliqué, notamment s'ils allaient bénéficier d'une retraite équivalente. S'agissant des effectifs, est-il possible de disposer d'un même ratio enseignants / élèves dans chaque académie ? Enfin, la spécificité de l'enseignement de l'allemand doit être soulignée : la relation franco-allemande constitue le socle de la construction européenne.

M. Michel Bouvard, Président, a reconnu le caractère universel de l'anglais et, par conséquent, la nécessité de l'enseigner. Toutefois, le rayonnement de la langue française dépend de la capacité des élèves à apprendre deux langues, en particulier l'allemand et l'espagnol. Sinon, le français disparaîtra comme langue internationale. Peut-on mesurer le taux d'insertion des élèves handicapés dans le système scolaire ? S'agissant du transfert des personnels techniciens, ouvriers et des services (TOS) aux départements et régions, la compensation financière sera certainement assurée. Toutefois, il convient de souligner qu'aujourd'hui le taux d'encadrement est variable d'une académie à l'autre et d'un établissement à l'autre. Serait-il possible de procéder à des réajustements avant que ce transfert ne soit effectué ? Sinon, comment seront prises en compte ces différences ? Comment, en particulier, seront traités les internats ? Le projet de budget comporte-t-il les mesures permettant d'assurer la nécessaire parité entre les enseignants des secteurs public et privé, qu'il s'agisse des traitements des actifs ou des retraités ?

En réponse à ces questions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant des concours de recrutement, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs est nécessaire pour que les étudiants connaissent à l'avance le nombre de postes ouverts aux concours. Il est important qu'un indicateur prenne en compte le nombre de départs à la retraite prévus, le nombre de sous ou de sur-effectifs et l'évolution du nombre d'élèves, afin de déterminer le nombre de postes qui doivent être offerts à moyen terme. La réponse théoriquement idéale serait l'instauration d'un *numerus clausus*, mais il n'est pas possible de généraliser un tel dispositif. Par conséquent, il faut au moins informer ceux qui souhaitent s'engager dans la carrière enseignante des postes disponibles prévus ;

– le rapport Thélot souligne l'existence d'une seule langue internationale, l'anglais, qui doit, par conséquent, être apprise dès le primaire. À cet égard, l'expérience qui consiste à employer des Anglais de souche pour qu'ils interviennent auprès d'élèves du primaire, montre que rien n'est plus profitable qu'une immersion précoce dans la langue. Le rapport Thélot précise qu'une seconde langue doit être enseignée à partir du collège. Il peut bien entendu s'agir de l'allemand, mais également de l'espagnol ou de l'italien ;

– la formation continue est beaucoup moins développée dans les carrières de l'enseignement que dans les autres métiers. Un indicateur est toutefois prévu pour la mesurer. La formation continue doit d'abord être axée sur l'amélioration de la pédagogie. S'agissant de la mise à disposition des personnels éducatifs, il paraît normal que les associations reçoivent des subventions pour les rémunérer, mais il n'est pas acceptable que des personnels éducatifs demeurent payés par l'Éducation nationale pour accomplir des missions autres que celles d'enseignement. S'agissant des personnels administratifs et des TOS, il convient de souligner que ces derniers, qui vont être transférés aux départements et aux

régions, reçoivent des indemnités plus faibles que les personnels des collectivités locales. Par ailleurs, un départ sur deux au sein du personnel administratif n'est pas remplacé cette année.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé si la stratégie ministérielle de réforme était respectée.

Votre Rapporteur spécial a répondu que le ministre avait indiqué que tel était bien le cas. Par ailleurs, une seule mesure catégorielle est inscrite dans le projet de loi de finances en faveur de la médecine scolaire : elle concerne les infirmiers. Il est vraisemblable que si cette compétence avait été décentralisée, on aurait assisté à une amélioration de la santé scolaire.

La meilleure utilisation des remplacements s'explique par le fait que, auparavant, les recteurs d'académie travaillaient sur des flux, alors que, désormais, ils se fondent sur des stocks. Ce changement de politique a eu pour conséquence une rentrée qui s'est passée dans de bonnes conditions, d'autant plus que les enseignants ont joué le jeu. Un certain nombre de mesures figurent dans le budget afin de favoriser l'équité entre les enseignants du public et du privé, notamment la revalorisation du forfait d'externat. En revanche, rien n'est proposé au sujet de deux revendications pourtant justifiées : l'équivalence du montant des retraites et un rééquilibrage des crédits consacrés à chaque catégorie d'établissement. En effet, à chaque fois que l'État consacre 100 euros à l'enseignement public, il n'en verse que 20 à l'enseignement privé. Or, l'enseignement privé fait l'objet d'une forte demande de la part des parents. D'ailleurs, il ressortira certainement des indicateurs proposés que l'enseignement privé a de meilleurs résultats et coûte moins cher que le public. En toute hypothèse, il convient de maintenir le caractère dépassionné de ce débat. S'agissant de la mise en place d'une péréquation préalablement au transfert des TOS, rien n'est prévu : les écarts entre régions devraient donc persister. En revanche, un indicateur concernant le taux d'insertion des élèves handicapés est prévu dans l'avant-projet annuel de performance.

M. Jean-Louis Dumont a précisé que cet indicateur devait prendre en compte, non seulement l'encadrement pédagogique et le soutien des élèves handicapés, mais également l'aménagement immobilier.

Votre Rapporteur spécial a souligné que le soutien à l'insertion des élèves handicapés constituait une priorité depuis plusieurs années. Il convient toutefois de mettre en garde contre une intégration à tout prix, souvent souhaitée par les parents, qui peut parfois avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

La Commission a ensuite, sur proposition du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de l'enseignement scolaire figurant à l'état B, titres III et IV et à l'état C, titres V et VI.

ANNEXE

ANNEXE : OBJECTIFS ET INDICATEURS RETENUS POUR LES PROGRAMMES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE (AVANT-PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES)

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRE	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire	– <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin d'école primaire, des compétences de base en français – <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin d'école primaire, des compétences de base en mathématiques – <i>Indicateur n° 3</i> : Pourcentage d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence
	Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers	– <i>Indicateur n° 1</i> : Écarts des résultats en ZEP-REP/Hors ZEP-REP aux évaluations de fin d'école primaire : comparaison des pourcentages d'élèves sans maîtrise des compétences de base – <i>Indicateur n° 2</i> : Écart de taux d'encadrement (E/C) (nombre d'élèves par classe) en REP et hors REP – <i>Indicateur n° 3</i> : Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique – <i>Indicateur n° 4</i> : Proportion d'élèves handicapés intégrés à l'école primaire
	Objectif n° 3 (du point de vue de l'utilisateur) : Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	– <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins 3 jours de formation dans l'année – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de remplacement (congés pour maladie ou maternité)
	Objectif n° 4 (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif	– <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre d'académies dont le taux d'encadrement global (PIE) ne s'écarte pas de plus de 2 % du PIE d'équilibre
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRE	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants	– <i>Indicateur n° 1 (a)</i> : Taux d'accès au baccalauréat – <i>Indicateur n° 1 (b)</i> : Taux d'accès au baccalauréat par type de bac – <i>Indicateur n° 1 (c)</i> : Taux d'accès au baccalauréat par PCS – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de sorties aux niveaux VI et V bis – <i>Indicateur n° 3</i> : Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet – <i>Indicateur n° 4</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège, des compétences de base en français – <i>Indicateur n° 5</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège, des compétences de base en mathématiques – <i>Indicateur n° 6</i> : Pourcentage de jeunes en difficultés de lecture aux tests

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
		<p>passés lors de la JAPD (journée de préparation à la défense)</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 7</i> : Proportion d'élèves entrés en 2nde GT et obtenant un baccalauréat général ou technologique – <i>Indicateur n° 8</i> : Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat – <i>Indicateur n° 9</i> : Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques – <i>Indicateur n° 10</i> : Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques – <i>Indicateur n° 11</i> : Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence, en fin de collège
<p>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRE (suite)</p>	<p>Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Accroître les efforts spécifiques nécessaires à la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Écarts des résultats en ZEP-REP/hors ZEP/REP aux évaluations de fin de collège – <i>Indicateur n° 2</i> : Comparaison des taux de réussite au brevet en ZEP-REP/hors ZEP-REP – <i>Indicateur n° 3</i> : Comparaison des taux d'encadrement (EID) en ZEP-REP et hors ZEP-REP – <i>Indicateur n° 4</i> : Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique – <i>Indicateur n° 5</i> : Proportion d'élèves handicapés intégrés dans un établissement du 2nd degré
	<p>Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Diversifier les modalités de formation professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage – <i>Indicateur n° 2</i> : Impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans (MGI)
	<p>Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen) : Favoriser la poursuite d'étude ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS (bacheliers technologiques en STS/total bacheliers technologiques) – <i>Indicateur n° 3</i> : Pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études)

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
	Objectif n° 5 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Contribuer au développement de l'éducation et à la formation tout au long de la vie	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Évolution de la proportion de la population active formée par les GRETA – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE
	Objectif n° 6 (du point de vue de l'utilisateur) : Renforcer l'ouverture du système éducatif sur son environnement international	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale
	Objectif n° 7 (du point de vue de l'utilisateur) : Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins 3 jours de formation dans l'année – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de remplacement (des congés pour maladie ou maternité) – <i>Indicateur n° 3</i> : Taux d'efficacité des titulaires en zone de remplacement
	Objectif n° 8 (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs (= établissements comptant moins de 200 élèves) – <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'académies dont la dotation effective est comprise entre + 2 % et – 2 % de la dotation théorique
VIE DE L'ÉLÈVE	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Faire respecter l'école et ses obligations	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'absentéisme des élèves – <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'actes de signalement effectués
	Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la santé des élèves	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage des élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6^{ème} année – <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage de jeunes consommateurs de tabac, alcool et drogues illicites
	Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion d'élèves ayant participé à l'école au programme « Apprendre à porter secours » (APS) – <i>Indicateur n° 2</i> : Proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS) – <i>Indicateur n° 3</i> : Taux de participation des lycéens aux élections des CVL – <i>Indicateur n° 4</i> : Pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
	<p>Objectif n° 4 (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion des élèves handicapés bénéficiant individuellement d'un accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage des fonds sociaux affectés aux établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP</p>
<p>ENSEIGNEMENT PRIVE DU PREMIER ET DU SECOND DEGRE</p>	<p>Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin d'école primaire, des compétences de base en français</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin d'école primaire, des compétences de base en mathématiques</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Pourcentage d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence</p>
	<p>Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) : Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1 (a)</i> : Taux d'accès au baccalauréat</p> <p>– <i>Indicateur n° 1 (b)</i> : Taux d'accès au baccalauréat par type de bac</p> <p>– <i>Indicateur n° 1 (c)</i> : Taux d'accès au baccalauréat par PCS</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de sorties aux niveaux VI et V bis</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet</p> <p>– <i>Indicateur n° 4</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège, des compétences de base en français</p> <p>– <i>Indicateur n° 5</i> : Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège, des compétences de base en mathématiques</p> <p>– <i>Indicateur n° 6</i> : Proportion d'élèves entrés en 2nde GT et obtenant un baccalauréat général ou technologique</p> <p>– <i>Indicateur n° 7</i> : Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat</p> <p>– <i>Indicateur n° 8</i> : Proportion d'élèves en filières scientifiques et techniques</p> <p>– <i>Indicateur n° 9</i> : Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques</p> <p>– <i>Indicateur n° 10</i> : Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence, en fin de collège</p>
<p>ENSEIGNEMENT PRIVE DU PREMIER ET DU SECOND DEGRE (suite)</p>	<p>Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Contribuer au respect de l'école et de ses obligations</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'absentéisme des élèves</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'actes de signalement effectués</p>

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
	<p>Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Développer les efforts spécifiques nécessaires à la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Proportion d'élèves handicapés intégrés</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre d'élèves bénéficiant d'un enseignement dans un établissement médico-éducatif</p>
	<p>Objectif n° 5 (du point de vue du citoyen) : Favoriser la poursuite d'étude ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS (bacheliers technologiques en STS/total bacheliers technologiques)</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études)</p>
	<p>Objectif n° 6 (du point de vue de l'utilisateur) : Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins 3 jours de formation dans l'année</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de remplacement (congrés pour maladie ou maternité)</p>
<p>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE</p>	<p>Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire</p>	<p>– <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire (enseignement public)</p> <p>– <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'épreuves d'examens et de concours annulées et reportées</p> <p>– <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre de personnes concernées par les annulations d'épreuves d'examens et de concours</p> <p>– <i>Indicateur n° 4</i> : Coût des différents examens par candidat inscrit</p> <p>– <i>Indicateur n° 5</i> : Taux de dispersion dans l'allocation des moyens du programme soutien</p>

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
	<p>Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Taux de rendement des concours par grandes catégories de personnels (enseignants, non enseignants) – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux d'attractivité des concours par grande catégorie de personnels (enseignants – non enseignants) – <i>Indicateur n° 3</i> : Dépenses des différents concours par candidats présents – <i>Indicateur n° 4</i> : Taux de personnels titulaires par grande catégorie de personnels – <i>Indicateur n° 5</i> : Pourcentage d'agents (non enseignants) ayant reçu au moins 3 jours de formation par an au cours des trois ans – <i>Indicateur n° 6</i> : Taux de mobilité par catégorie (enseignants, non enseignants) – <i>Indicateur n° 7</i> : Effectif de personnels gérés par gestionnaire – <i>Indicateur n° 8</i> : Pourcentage d'agents nouveaux à la rentrée scolaire ne percevant pas une rémunération complète en octobre – <i>Indicateur n° 9</i> : Nombre de personnes handicapées recrutées par catégorie de personnels (enseignants, non enseignants) – <i>Indicateur n° 10</i> : Pourcentage de néo-titulaires enseignants affectés dans des établissements où les conditions d'exercice sont difficiles
	<p>Objectif n° 3 (du point de vue du contribuable) : Optimiser les moyens de fonctionnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Dépense de fonctionnement par agent – <i>Indicateur n° 2</i> : Répartition des dépenses de développement, d'exploitation et de maintenance des systèmes d'information – <i>Indicateur n° 3</i> : Disponibilité des services applicatifs – <i>Indicateur n° 4</i> : Dépense de maintenance immobilière au mètre carré – <i>Indicateur n° 5</i> : Pourcentage de m² SHON nécessitant de grosses réparations
	<p>Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen) : Développer l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures qui les mettent en œuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage des académies ayant fait l'objet d'une évaluation dans les 5 dernières années – <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage des EPLE ayant fait l'objet d'une évaluation dans les 5 dernières années

Programme	Objectifs retenus	Indicateurs
ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle	– <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'efficacité scolaire – <i>Indicateur n° 2</i> : Taux d'insertion professionnelle 45 mois après la sortie de formation initiale
	Objectif n° 2 (du point de vue du contribuable) : Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire	– <i>Indicateur n° 1</i> : Écart type des dépenses moyennes de formation par élève et par établissement public
	Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment par l'alternance et les partenariats avec les branches professionnelles	– <i>Indicateur n° 1</i> : Part des diplômes, titres et certificats délivrés par le MAAPAR aux adultes et apprentis
	Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la contribution de l'enseignement agricole au développement de l'agriculture et des territoires, notamment par l'expérimentation et la recherche appliquée	– <i>Indicateur n° 1</i> : Indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires
	Objectif n° 5 (du point de vue du citoyen) : Accroître l'efficacité globale des stages à l'étranger	– <i>Indicateur n° 1</i> : Indice d'efficacité globale des stages à l'étranger

N° 1863 -28 – rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 : Enseignement scolaire (M. Jean-Yves Chamard)