

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 24

**ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE :**

**I. - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

*Rapporteur spécial : M. Gérard LONGUET*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufile, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**  
**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**  
**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE FÉLICITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES GRÂCE À DES MESURES DE REDÉPLOIEMENT ET À LA DÉFINITION DE PRIORITÉS RECENTRÉES .....	6
II. NOTRE ENSEIGNEMENT SCOLAIRE A BESOIN D'UNE RÉPARTITION PLUS ÉQUITABLE DES MOYENS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	8
III. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL APPELLE PAR AILLEURS À LA REVALORISATION DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES AU TRAVERS NOTAMMENT DU DÉVELOPPEMENT DE L'« ÉDUCATION À L'ORIENTATION » .....	11
IV. VOTRE COMMISSION DES FINANCES RÉITÈRE SON SOUHAI DE DONNER PLUS D'AUTONOMIE AUX ÉTABLISSEMENTS TOUT EN FAVORISANT LA RÉNOVATION DU METIER D'ENSEIGNANT .....	12
V. ENFIN, LA LOI ORGANIQUE DU 1 <sup>ER</sup> AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES CONSTITUE UN LEVIER DE MODERNISATION QUI DOIT ÊTRE UTILISÉ AU MIEUX, CE QUI SUPPOSE NOTAMMENT UNE RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE.....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....</b>	<b>17</b>
<b>I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE .....</b>	<b>17</b>
A. LES MODIFICATIONS DE LA STRUCTURE DU BUDGET.....	17
1. <i>Les changements de périmètre</i> .....	17
a) La réunification de la jeunesse et des sports.....	17
b) La mise en œuvre de la décentralisation .....	18
c) Les principaux autres transferts .....	22
d) Le périmètre actuel de la section budgétaire .....	22
2. <i>L'expérimentation de la LOLF</i> .....	23
a) La poursuite de l'expérimentation engagée en 2003 dans les académies de Bordeaux et Rennes.....	24
b) L'expérimentation nationale du programme « Enseignement scolaire public du 1 <sup>er</sup> degré ».....	26
B. VUE D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005 .....	27
1. <i>L'accélération des charges de pension</i> .....	28
2. <i>Les effets des mesures de revalorisation générale des fonctionnaires</i> .....	30
3. <i>La poursuite des efforts de transparence budgétaire</i> .....	31
a) Les mesures mises en œuvre en 2003-2004.....	34
b) Les efforts prévus dans le PLF 2005.....	36
c) Des efforts à prolonger .....	37
C. ANALYSE RÉTROSPECTIVE .....	38
1. <i>L'évolution du budget de l'enseignement scolaire</i> .....	38
2. <i>L'évolution par grandes catégories de dépenses</i> .....	41
3. <i>L'évolution du budget rapportée à celle des effectifs d'élèves</i> .....	44

<b>II. L'ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE .....</b>	<b>46</b>
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRES III ET IV) ET DES EMPLOIS .....	47
1. <i>L'effet des mesures acquises et des mesures d'ajustement</i> .....	47
2. <i>Le repli des emplois et des effectifs théoriques</i> .....	49
a) La baisse du nombre des emplois d'enseignants .....	49
b) Les mesures relatives aux personnels ATOS, de direction et d'orientation .....	50
c) Les personnels de surveillance et d'encadrement des élèves .....	52
d) L'évolution globale des effectifs .....	57
e) L'évolution des taux d'encadrement .....	58
3. <i>Les mesures catégorielles</i> .....	59
a) Les principales mesures concernant les enseignants.....	59
b) Les principales mesures concernant les personnels administratifs et d'encadrement.....	60
4. <i>Les subventions de fonctionnement à l'enseignement privé</i> .....	61
5. <i>Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études</i> .....	61
6. <i>La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement et d'intervention</i> .....	66
B. LE REBOND DES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI) .....	69
<b>SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>77</b>
<b>I. LA CONDUITE DU PROJET PAR LE MINISTÈRE .....</b>	<b>78</b>
<b>II. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE .....</b>	<b>80</b>
A. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ».....	80
B. LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE.....	82
C. LES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME .....	86
<b>III. UNE ARCHITECTURE GLOBALEMENT SATISFAISANTE .....</b>	<b>87</b>
<b>IV. UNE PREMIÈRE NÉCESSITÉ : LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE .....</b>	<b>90</b>
<b>V. UNE SECONDE NÉCESSITÉ : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉELLE DÉCONCENTRATION .....</b>	<b>92</b>
<b>VI. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ».....</b>	<b>94</b>
A. VUE D'ENSEMBLE .....	94
B. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS .....	105
C. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » .....	109

D. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ ».....	115
E. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE ».....	121
F. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS ».....	124
G. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » .....	125
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE .....</b>	<b>129</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>131</b>
<b>I. EXAMEN DES CREDITS.....</b>	<b>131</b>
<b>II. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE.....</b>	<b>137</b>
<b>Liste des principaux sigles .....</b>	<b>149</b>
<b>ANNEXE DOCUMENTAIRE.....</b>	<b>155</b>

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

A titre **liminaire**, votre rapporteur spécial **remercie** les services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour leurs **efforts d'amélioration de l'information budgétaire transmise au Parlement**. Ainsi, 95 % des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances ont été transmises dans les délais prescrits par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce qui constitue un progrès sensible par rapport aux années précédentes. En outre, **le document de préfiguration des projets annuels de performances (PAP) transmis au Parlement dès le 5 octobre 2004 se singularise par un remarquable effort de clarté.**

Votre rapporteur spécial **se réjouit aussi du dialogue constructif** engagé entre votre commission des finances et le ministère sur la mise en œuvre de la LOLF. Même si elle demeure encore perfectible, la définition de la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* » **tient ainsi largement compte des observations formulées par votre commission des finances, tant au niveau du découpage des programmes que de la formulation des objectifs et indicateurs.** En particulier, votre rapporteur spécial se félicite de l'accent mis par l'avant-PAP sur les objectifs et les indicateurs relatifs aux performances des élèves aux évaluations nationales, comme de la mise en place, à la demande expresse de votre commission, d'une enquête et d'un indicateur relatifs à l'absentéisme des élèves.

En revanche, votre rapporteur spécial rappelle que le gouvernement s'était engagé, dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2004, à **renforcer la sincérité de la loi de finances et la transparence budgétaire vis-à-vis du Parlement**, et à faciliter le travail des services gestionnaires, en proposant la réduction, dès le projet de loi de finances, des crédits des chapitres de fonctionnement qui faisaient traditionnellement l'objet d'annulations en cours d'exercice, en contrepartie, évidemment, de l'engagement de ne pas procéder à de nouvelles annulations en cours de gestion 2004. Or **cet engagement n'a pas été tenu**, ce que l'on peut déplorer même si les opérations de régulation budgétaire conduites en 2004 se sont traduites par un rééquilibrage en faveur de l'enseignement supérieur.

Cela étant, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 appelle **cinq séries d'observations.**

## **I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE FÉLICITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES GRÂCE À DES MESURES DE REDÉPLOIEMENT ET À LA DÉFINITION DE PRIORITÉS RECENTRÉES**

Tout d'abord, votre rapporteur spécial **soutient les deux orientations générales de ce projet de budget** consistant d'une part, à **maîtriser l'évolution des emplois tout en consentant des mesures de revalorisation sans précédent** dans le cadre de discussions sur l'évolution des métiers, d'autre part à **maîtriser l'évolution des dépenses** grâce à des priorités pédagogiques recentrées, à la réorganisation de la carte des options afin de réduire le nombre d'heures d'enseignement dispensées devant des classes de moins de dix élèves, à des mesures ambitieuses de redéploiement et surtout à une meilleure gestion des effectifs, notamment en réduisant les surnombres disciplinaires d'enseignants du second degré et en améliorant l'efficacité du remplacement.

Votre rapporteur spécial **se félicite également des mesures de ce projet de budget**, tendant notamment à créer 800 emplois supplémentaires d'assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire (AVS) dans l'enseignement public, et à abonder le forfait d'externat des établissements de l'enseignement privé sous contrat afin de favoriser **l'intégration des enfants handicapés dans l'enseignement scolaire** ; à consolider les dispositifs-relais et les actions « école ouverte », à accroître les moyens de la mission générale d'insertion de manière à lutter contre l'échec scolaire ; et à étendre le dispositif du fonds social lycéen aux élèves des établissements d'enseignement privé sous contrat.

Votre rapporteur spécial se **félicite** aussi de ce que les mesures de remise à niveau des crédits destinés aux **examens et concours**, afin de réduire les délais de paiement qui devenaient démobilisant pour les personnels, s'accompagnent pour la première fois de réformes énergiques, visant à maîtriser les dépenses afférentes et les risques d'incidents en rationalisant le nombre d'épreuves.

Enfin, votre rapporteur spécial salue deux **novations emblématiques** de la volonté du gouvernement d'accroître l'efficacité de l'enseignement scolaire : la signature d'un accord cadre avec Microsoft pour réduire le coût des licences de logiciels, notamment pour les établissements situés en zone d'éducation prioritaire, d'une part, **l'annonce du nombre de postes mis au concours dès le moment de la présentation du budget**, ce qui constitue un **gage de sincérité budgétaire**, de transparence vis-à-vis des candidats et de gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'autre part.

Comme votre commission des finances le souligne depuis plusieurs années, **notre enseignement scolaire n'a d'ailleurs pas besoin d'un « emballement des dépenses » ou de « rafales de réformes pédagogiques » conçues dans la précipitation, mais bien davantage de progrès qualitatifs reposant sur la liberté et l'initiative des acteurs locaux.** En effet, la France dépense d'ores et déjà beaucoup plus que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement scolaire, en particulier pour le second degré, parce que le nombre moyen d'élèves par enseignant est relativement faible, du fait notamment de la multiplication des options. De même, la Cour des comptes a souligné<sup>1</sup> que les réformes pédagogiques précédentes avaient été mise en œuvre à un rythme rapide *« sans souci de les tester préalablement sur un échantillon, ni même d'en mesurer après leur généralisation l'impact positif ou non, sur les résultats des élèves ou des étudiants »*, sans souci des coûts qu'elles induisent et parfois, comme pour la généralisation des langues vivantes à l'école primaire, sans s'assurer de ce que les moyens *« soient au rendez-vous des réformes annoncées, dont les calendriers, pour des raisons d'affichage politique, s'affranchissent volontiers de la logique budgétaire »*.

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

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, pages 38,47 et 86.

## **II. NOTRE ENSEIGNEMENT SCOLAIRE A BESOIN D'UNE RÉPARTITION PLUS ÉQUITABLE DES MOYENS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE**

**Cela étant, notre enseignement scolaire a besoin d'une répartition plus équitable des moyens sur l'ensemble du territoire.** Or la faible progression d'ensemble des effectifs d'élèves masque des **évolutions démographiques fortement contrastées selon les niveaux d'enseignement et les académies.**

En effet, la densité et la répartition de la population sur le territoire ont évolué durant les années 90, entraînant des modifications des populations scolaires : les départements du massif central, du nord-est et du nord de la France ont ainsi connu une baisse d'effectifs supérieure à 12 % dans le premier degré, tandis que le Midi méditerranéen, la Haute-Garonne et la Haute-Savoie ont vu leur population scolaire augmenter. De même le premier degré connaît une augmentation de ses effectifs d'élèves (+ 23.800 en 2003, + 61.000 prévus en 2004, + 58.400 prévus en 2005) alors que le second degré fait face à une baisse de ses effectifs d'élèves (- 36.600 prévus en 2004, - 44.700 prévus en 2005).

En conséquence, **des redéploiements de moyens s'imposent, et ce, d'autant plus que leur répartition actuelle est très inégale.** On peut ainsi relever que le taux de préscolarisation à deux ans était près de 7 fois plus élevé en 2003 dans l'académie de Rennes que dans celle de Paris ou que le nombre d'élèves par classe dans le premier degré est plus élevé (jusqu'à 20 % de plus) dans les zones d'éducation prioritaire des académies de Guyane, de La Réunion, de Paris et de Versailles, qu'hors zone d'éducation prioritaire dans sept autres académies. On peut d'ailleurs aussi observer que les résultats des élèves sont également très contrastés selon les académies, le taux de sortie sans qualification variant ainsi en 2001 de 2,8 % à 15,1 % selon les académies métropolitaines (et jusqu'à 31,3 % en Guyane), comme l'illustre l'annexe documentaire au présent rapport, sans qu'il n'apparaisse **aucun lien mécanique entre les résultats et les dépenses.**

Votre rapporteur spécial ne peut donc que se **féliciter des mesures de redéploiement entre les niveaux** prévues par le projet de budget de l'enseignement scolaire, avec la création de postes supplémentaires dans le premier degré pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves, et la suppression de postes dans le second degré compte tenu de la baisse importante dans les effectifs.

La priorité accordée à l'école primaire se justifie d'ailleurs d'autant plus, que la part des dépenses de l'enseignement scolaire consacrée à l'école



primaire est aujourd'hui proportionnellement moins importante en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE et que **l'école primaire est le moment où se noue l'échec scolaire** : l'IGEN estimait ainsi en mars 2002, dans un rapport portant état des lieux de la classe de 6<sup>ème</sup>, « *qu'il est pratiquement impossible de relever en une ou deux heures de soutien par semaine... le niveau particulièrement inquiétant de certains élèves quittant l'école élémentaire (au nombre de trois à cinq par classe dans les collèges visités)... Que peut-on réellement remettre à niveau en 6<sup>ème</sup> dans le cas d'élèves, par exemple, qui n'ont pas encore acquis le mécanisme de la multiplication ou qui savent à peine écrire... Disons-le tout net, ces élèves sont sans doute accueillis au collège, mais ils n'y sont pas scolarisés* ».

Votre rapporteur spécial constate par ailleurs avec satisfaction que **l'amélioration de la répartition géographique des moyens entre académies** figure parmi les objectifs assignés aux programmes de l'enseignement scolaire dans l'avant-projet de rapport annuel de performances, et que le ministère a engagé des politiques de redéploiement des moyens entre académies d'une ampleur précédent, car jouant non plus seulement sur la répartition des nouveaux emplois (les « flux »), mais aussi sur leur « stock ».

Ces **politiques sont courageuses**, car chacun sait qu'il est infiniment plus aisé de ne pas ouvrir une classe ou une division supplémentaire dans une école ou établissement surchargé que de fermer une classe ou une division dans une école ou un établissement dont les effectifs se raréfient.

Les contraintes auxquelles se heurte l'évolution d'une **carte scolaire** qui est le **fruit d'une longue histoire** peuvent être illustrées à travers les exemples des « *réseaux pédagogiques intercommunaux* » et des établissements professionnels.

La **mise en réseau des écoles** repose *a priori* sur des arguments aussi bien pédagogiques (rompre l'isolement des enseignants et offrir davantage de moyens aux élèves) que budgétaires (le « surcoût » en emplois d'enseignants des écoles rurales peut être estimé à 6.000 si l'on alignait leur taux d'encadrement sur celui des écoles urbaines). En conséquence, le ministère encourage cette politique et 271 « réseaux pédagogiques intercommunaux » (RPI) ont été dénombrés en 2003.

Cependant, alors que la mise en réseau constitue *a priori* un outil de rationalisation de la carte scolaire, le rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR réalisé en 2003 sur l'évolution du réseau des écoles primaires porte un regard très critique sur la mise en œuvre de ce dispositif, en observant : « *les réseaux, quel que soit le mode d'organisation choisi, n'ont jamais été conçus dans une logique de gestionnaire d'économie de moyens* » et « *l'organisation de l'école en réseau a un coût...Les réseaux coûtent en termes de transport scolaire. Ils coûtent en termes d'équipement informatique, en crédits pédagogiques de soutien divers, en crédits liés à des actions de*

*formation continue spécifique. Ils coûtent également en moyens humains », du fait de recrutement de coordonnateurs de réseau. En outre, la constitution des réseaux « a généralement eu pour contrepartie le renoncement par l'inspecteur d'académie aux suppressions d'emplois et aux fermetures de classe. Les écoles en réseau bénéficient donc de conditions particulièrement favorables d'encadrement (...) parfois ...plus favorables que les écoles de zone prioritaire ». En conclusion, l'IGAENR et l'IGEN mettent en garde contre le risque de rigidifier la carte scolaire « si l'extension éventuelle des réseaux d'écoles devait se faire avec le seul souci de maintenir l'existant ».*

Cela étant, il convient de remettre en perspective les conclusions des inspections générales. En effet, les surcoûts des réseaux d'école en termes de transports scolaires et d'équipement informatique sont financés par les collectivités territoriales concernées (communes et départements) et non pas par le budget de l'Etat. En outre, comme le reconnaît d'ailleurs le ministère en réponse aux questions de votre commission des finances, ces surcoûts sont sans doute le prix à payer pour obtenir l'adhésion des communes et des parents d'élèves à des évolutions qui peuvent sembler en rupture par rapport à notre tradition séculaire d'école communale républicaine.

La difficulté de faire évoluer la carte scolaire dans un contexte de partenariats renforcés se retrouve au niveau de **l'enseignement professionnel**.

Le rapport de l'IGEN de janvier 2002 relatif à l'orientation vers le lycée professionnel estimait ainsi que : « dans les zones rurales et dans les zones industrielles sinistrées, l'existence de certains lycées professionnels est due prioritairement à une volonté de maintien d'activité, malgré des effectifs de plus en plus faibles, des équipes pédagogiques « sur la défensive », des équipements anciens ou incomplets, une absence d'environnement économique pertinent par rapport aux spécialités enseignées dans l'établissement. De telles conditions sont difficilement compatibles avec les exigences qualitatives d'une formation professionnelle durable qualifiante. En deçà d'un seuil minimum, la qualité de la formation devient mauvaise ». Il peut donc exister selon l'IGEN une contradiction entre la demande sociale en faveur du maintien d'établissements à proximité des usagers (et donc un tissu scolaire dense) et la masse critique nécessaire pour assurer une formation de qualité.

Là encore, ces observations ne sont pas sans pertinence, mais elles font largement abstraction de ce que la carte des lycées professionnels est également le fruit d'une histoire (l'éducation nationale ayant souvent progressivement pris à sa charge des centres de formations créés par les entreprises pour répondre aux besoins spécifiques d'un bassin d'emploi), comme de la nécessité pour les régions de conduire des politiques volontaristes de promotion de qualifications et de maintien du service public de l'éducation nationale dans des zones en difficulté, sous peine d'accroître les inégalités territoriales.

### **III. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL APPELLE PAR AILLEURS À LA REVALORISATION DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES AU TRAVERS NOTAMMENT DU DÉVELOPPEMENT DE L'« ÉDUCATION À L'ORIENTATION »**

**Très attentif à la promotion de l'enseignement professionnel, votre rapporteur spécial estime toutefois que celle-ci ne doit pas seulement passer par une politique d'offre de formation, mais aussi par la revalorisation des formations professionnelles au travers notamment de la réforme de l'orientation afin que celle-ci ne soit plus un processus de tri, mais bien une aide à la construction d'un projet personnel, tenant compte des capacités et des aspirations de chaque élève.**

En effet, comme le relève le Haut conseil de l'évaluation de l'école<sup>1</sup>, l'orientation dans notre pays est *« connotée négativement puisque les élèves orientés sont les élèves en difficulté, voire en échec, ceux que le système scolaire exclut du cursus « normal ». L'image négative attachée à l'enseignement professionnel et technologique y contribue largement »*.

L'orientation en lycée professionnel reste ainsi souvent une orientation par défaut ou par l'échec. Dans un rapport de 2003 portant sur l'amélioration du processus d'orientation et des procédures d'affectation au lycée professionnel, l'IGEN observait ainsi que *« malgré la priorité donnée au premier vœu, la procédure d'affectation vers le lycée professionnel est plus souvent subie que résultant d'une orientation positive et revendiquée ; le phénomène étant renforcé par l'usage quasi exclusif des résultats scolaires comme critères d'affectation »*.

En outre, les enseignants de collège et de lycée général connaissent fort mal les formations professionnelles vers lesquelles ils orientent leurs élèves en difficulté. Ainsi, seule une faible proportion des élèves (environ 15 %) orientés vers le lycée professionnel auraient un projet professionnel étayé.

Cela se traduit par un gâchis budgétaire et social, sous la forme d'abandons en cours de formation (en moyenne deux fois plus important dans l'enseignement professionnel que dans le second cycle général et technologique, soit plus de 15 % en CAP, près de 15 % en 1ère professionnelle et près de 12 % en seconde professionnelle), la majorité de ces abandons étant due selon l'IGEN à une inadéquation de la formation proposée aux attentes de l'élève.

---

<sup>1</sup> Avis du Hcéé sur l'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée, n° 12, mars 2004.

En retour, ce contexte de l'orientation nourrit une image négative de l'enseignement professionnel, considéré comme la voie de relégation des élèves ayant les performances scolaires les plus faibles et qu'il est nécessaire de « caser ». Le rapport de l'IGEN de janvier 2002 relatif à l'orientation vers le lycée professionnel, note ainsi qu'au « *au plan académique, il apparaît clairement que l'orientation est, la plupart du temps, pilotée dans une logique gestionnaire plutôt que pédagogique* ».

Dès lors, on peut se féliciter du succès de l'opération de revalorisation de l'enseignement professionnel consistant en la délivrance par le recteur du label de « *lycées des métiers* » à certains établissements (au nombre de 152 lycées en juin 2004).

**Cependant la revalorisation de la filière professionnelle et la rénovation de l'orientation** (notamment des conditions d'affectation des élèves en seconde professionnelle) **sont indissolublement liés**, et passent aussi bien par le développement d'une véritable « *éducation à l'orientation* » que par la diversification des critères d'affectation, en prenant en compte, en sus des résultats scolaires, les habiletés des élèves (ce que font déjà certaines académies à titre expérimental), ainsi que par le développement des stages.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que les efforts entrepris soient poursuivis et approfondis, sous peine de voir s'accroître la concurrence entre les filières afin d'attirer les élèves, avec pour conséquence la multiplication des formations et des structures sans impact autre que budgétaire. Cela étant, il convient de rappeler que **l'amélioration de l'orientation des élèves ne dépend pas seulement de l'éducation nationale**, mais aussi de l'évolution des représentations et des valeurs attachées aux différents métiers, ce qui passe par un effort partagé de l'ensemble des institutions publiques et des professionnels.

#### **IV. VOTRE COMMISSION DES FINANCES RÉITÈRE SON SOUHAIT DE DONNER PLUS D'AUTONOMIE AUX ÉTABLISSEMENTS TOUT EN FAVORISANT LA RÉNOVATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT**

Si l'amélioration des conditions d'orientation des élèves est incontestablement de nature à favoriser une sortie réussie du système scolaire, celle-ci dépend également de la capacité du système à gérer tout au long des cursus scolaires les difficultés des élèves, ainsi que les problèmes de violence, les risques de replis identitaires, voire les phénomènes de déscolarisation.

Or, l'expérience suggère que les solutions à ces difficultés ne peuvent pas provenir de réformes pédagogiques nationales plus ou moins bien comprises et appliquées au niveau des écoles et des établissements, mais bien **d'initiatives locales** reposant sur la connaissance du contexte que peuvent avoir les chefs d'établissements et les enseignants, comme le conclut le rapport de l'IGEN de novembre 2003 relatif à l'étude des facteurs qui influent sur les situations de violence dans les établissements.

**Votre commission des finances réitère ainsi son souhait de donner plus d'autonomie aux établissements scolaires tout en favorisant la rénovation du métier d'enseignant.**

M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, soulignait d'ailleurs à l'occasion de la discussion du projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2004 au Sénat le 28 novembre 2003, que : *« l'autonomie des établissements est évidemment la réforme clé. (...) Il me paraît donc important de mener cette réforme de l'autonomie des établissements, car il s'agit en quelque sorte de la réforme des réformes, celle qui en permettra d'autres. Il est possible de régler de nombreuses questions, même celle des surnombres disciplinaires, au niveau des établissements, mais il est quasi impossible de les aborder au plan national sans qu'aussitôt les gens descendent dans la rue ».*

De même, le rapport de la commission du débat national sur l'école (dit « rapport Thélot ») préconise le renforcement de l'autonomie des établissements en indiquant : *« l'Etat doit à la fois affirmer plus nettement des priorités – se montrer exigeant sur les principes, les normes et les objectifs – et donner davantage de responsabilités aux acteurs locaux pour définir les modalités de leur mise en oeuvre. La commission considère que l'échelon à privilégier, dans la dévolution de ces nouvelles responsabilités, est l'établissement scolaire ».*

**Votre rapporteur spécial se félicite donc des mesures prises ou envisagées par le ministère pour favoriser cette autonomie :** au plan financier, avec la démarche expérimentale de globalisation des crédits d'Etat dans certains établissements ; au plan administratif, avec l'allègement des procédures de contrôle afin de rendre les actes pris par leurs autorités immédiatement exécutoires, à l'exception du budget et des actes les plus importants ; au plan pédagogique enfin, avec une plus grande souplesse dans l'organisation des enseignements.

Ces mesures doivent être poursuivies et confortées : **le ministère doit avoir le courage de la confiance dans les acteurs locaux du système éducatif**, car cette confiance est justifiée par le dévouement et la compétence des personnels.

L'IGAENR observe ainsi<sup>1</sup> que « *les membres de l'inspection peuvent tout spécialement attester... à quel point les initiatives locales sont nombreuses et à quel point elles permettent au système de tenir. En effet, dans une certaine mesure, il nous semble possible d'affirmer que l'organisation repose moins sur la qualité de son management général que sur les initiatives de ses acteurs de terrain* »<sup>2</sup>. Le premier degré ne saurait d'ailleurs être tenu à l'écart de ce mouvement, ce qui impliquera à terme une réflexion sur le statut de l'école. Cela étant, le renforcement de l'autonomie des établissements doit s'accompagner de celle leur évaluation.

Il serait également possible d'introduire plus de souplesse dans le fonctionnement des établissements, si les enseignants étaient à même d'accompagner davantage les élèves en dehors des heures d'enseignement.

Cela suppose en premier lieu une réforme des obligations de service des enseignants. Votre commission des finances concluait ainsi dès 2002 que « *le métier d'enseignant a d'ores et déjà beaucoup changé avec le développement de pratiques pédagogiques comme les travaux pratiques encadrés, qui reposent sur la pluridisciplinarité, la constitution d'équipes pédagogiques, le travail en petits groupes et l'encadrement personnalisé des élèves. Ces évolutions devraient également se poursuivre en raison de l'importance croissante accordée aux projets d'établissements et à la vie des établissements, notamment dans le cadre des politiques de lutte contre la violence. Dans ces conditions l'image de l'enseignant comme celui qui professe son cours, puis rentre chez lui corriger ses copies, est datée. Or la définition du service des enseignants à partir d'heures de cours repose sur cette image. On peut d'ailleurs remarquer que cette définition est particulière à certains pays de l'OCDE, comme l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France et le Portugal, la plupart des autres pays combinant dans les obligations de service des enseignants des heures de cours et d'autres activités. En France, le contraste entre l'évolution du métier des enseignants et l'archaïsme de leurs obligations de service conduit ainsi à des ajustements de moins en moins maîtrisés (multiplication des types de décharge, dérive des heures supplémentaires, etc.). L'ampleur du renouvellement des enseignants liés aux départs en retraite prévus au cours de la prochaine décennie constitue pourtant une occasion historique pour la rénovation du statut et de la gestion des enseignants, en même temps qu'elle la rend urgente* ».

---

<sup>1</sup> Dans son rapport général pour 2002, page 11.

<sup>2</sup> L'évaluation des « Charter schools » (c'est à dire des écoles « à charte », autonomes par rapport aux prescriptions étatiques) autorisées en 1992 en Californie suggère d'ailleurs que l'autonomie des établissements est source d'efficacité, puisque ces écoles « à charte » ont des performances quasiment comparables à celles des autres écoles, tout en consommant moins de ressources (cf. « Charter School Operations and Performance », Rand Education, 2003).

Concrètement votre rapporteur spécial souhaite la mise en place de dispositifs permettant, sur une base incitative pour les personnels en place, de **développer la participation des enseignants à la vie des établissements et au suivi des élèves**, le développement de ces missions d'accompagnement supposant toutefois, un effort des collectivités territoriales afin d'adapter les bâtiments, notamment pour mettre à la disposition des enseignants des locaux leur permettant effectivement de recevoir dans de bonnes conditions les élèves et les familles.

Votre rapporteur spécial s'interroge d'ailleurs dans ce contexte sur les notions « d'équipes pédagogiques » et de « communauté éducative », et plus particulièrement sur les évolutions des ressorts, des règles et des contraintes acceptées par les uns et les autres nécessaires pour les faire vivre.

#### **V. ENFIN, LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES CONSTITUE UN LEVIER DE MODERNISATION QUI DOIT ÊTRE UTILISÉ AU MIEUX, CE QUI SUPPOSE NOTAMMENT UNE RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE**

La LOLF pourrait constituer un puissant **levier de changement** dans l'éducation nationale, notamment en rapprochant la prise de décision du lieu où s'effectue le service à l'utilisateur et en autorisant *a priori* une plus grande liberté dans la gestion des crédits et des moyens.

**Votre rapporteur spécial se félicite ainsi des efforts de mise en œuvre de la LOLF par le ministère.**

En particulier, votre rapporteur spécial tient à souligner que l'éducation nationale conduit en 2005 la plus importante des expérimentations engagées par les différents ministères. L'expérimentation de la LOLF à l'échelle nationale pour le programme « *Enseignement scolaire public du second degré* » concerne en effet 332.486 emplois et 9,58 milliards d'euros de crédits.

De même, on peut se féliciter de ce que la réflexion sur la déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme (BOP) soit par ailleurs bien avancée grâce aux premières expérimentations de la LOLF préparées dès 2003 dans les académies de Bordeaux et de Rennes.

Cela étant, votre rapporteur spécial s'inquiète de ce que la réorganisation de l'administration centrale du ministère et la préparation de la mise en œuvre de la LOLF aient été jusqu'ici conduits indépendamment, ce dont atteste la désignation d'une seule et même personne, le directeur de l'enseignement scolaire, comme responsable de quatre des cinq programmes de la mission « *Enseignement scolaire* » dépendant du ministère de l'éducation nationale.

**A l'évidence, cette situation n'est pas satisfaisante et la bonne mise en œuvre de la LOLF appelle une refonte de l'administration centrale** sous peine, notamment, de rendre le contrôle parlementaire difficile.



## **PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

### **I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE**

Les crédits demandés pour la section budgétaire « *Enseignement scolaire* » s'élèvent à **56,599 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005.

Cela correspondrait à une hausse de 1,91 % par rapport aux crédits de la section budgétaire « *Jeunesse et enseignement scolaire* » de la loi de finances initiale pour 2004.

La **progression** des crédits destinés à l'enseignement scolaire s'établirait toutefois à **2,55 % à structure constante** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Cet écart résulte de ce que le projet de loi de finances pour 2005 comporte **de nombreuses modifications de la structure de la section budgétaire**, qui rendent difficile les comparaisons d'une année sur l'autre.

#### **A. LES MODIFICATIONS DE LA STRUCTURE DU BUDGET**

##### **1. Les changements de périmètre**

###### *a) La réunification de la jeunesse et des sports*

Les décrets du 31 mars 2004 et du 14 avril 2004, relatifs à la composition du gouvernement, ont modifié le périmètre de la section budgétaire, en revenant sur le rattachement de la jeunesse au ministère de l'éducation nationale et de la recherche opéré par le décret du 17 juin 2002. **Les crédits destinés à la jeunesse relèvent ainsi de nouveau du ministère également chargé des sports.**

Dans le projet de loi de finances pour 2005, cela se traduit par le changement de dénomination de la section budgétaire, de nouveau intitulée « *Enseignement scolaire* » au lieu de « *Jeunesse et enseignement scolaire* », ainsi que par le **transfert** de l'agrégat « *Jeunesse et vie associative* », soit **142,796 millions d'euros**, au budget du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

Votre commission des finances ne peut que se **féliciter** de cette évolution, puisqu'elle avait conclu lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 : « à l'expérience, l'intérêt [du] rattachement [de la jeunesse à l'enseignement scolaire] n'apparaît pas évident. La jeunesse et les sports demeurent ainsi liés comme des « enfants siamois » au travers de leurs services déconcentrés, qui sont toujours communs, tout en étant placés sous tutelle conjointe, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de lisibilité, y compris budgétaire ».

On peut d'ailleurs observer que le rattachement de la jeunesse et de la vie associative au ministère de l'éducation nationale s'était accompagné **d'annulations** de crédits proportionnellement très importantes : 20 % des crédits d'intervention votés en loi de finances en faveur de la jeunesse ont été ainsi annulés en 2003.

*b) La mise en œuvre de la décentralisation*

On peut rappeler que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a opéré **une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'enseignement scolaire.**

Cette nouvelle répartition prévoit ainsi, le transfert aux départements de la structuration territoriale du réseau des collèges, et aux communes, de la sectorisation des écoles.

Elle prévoit également **le transfert aux régions et aux départements des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement ainsi que de l'entretien général et technique dans les lycées et les collèges.**

Environ **96.200 personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS)**, dont 91.100 titulaires, sont potentiellement concernés par le transfert de leurs missions aux collectivités territoriales, selon des modalités précisées dans l'encadré ci-après. Pour l'enseignement privé sous contrat, cette nouvelle répartition des compétences se traduira par le transfert aux départements et aux régions d'une partie du forfait d'externat jusqu'à présent versé par l'Etat.

Cependant, **les personnels dont les missions sont transférées seront, en 2005, mis à disposition par l'Etat aux collectivités territoriales concernées.**

**En conséquence, leur rémunération continuera d'être assurée en 2005 par l'Etat et elle est toujours inscrite dans le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005.**

**Les modalités de la décentralisation  
des missions et des personnels d'accueil, de restauration, d'hébergement  
ainsi que d'entretien général et technique des lycées et des collèges**

**Les conditions d'exercice des missions transférées**

Les personnels TOS transférés à la région ou au département et affectés à un lycée ou à un collège seront placés sous l'autorité du proviseur ou du principal. Ils continueront à appartenir à la communauté éducative.

Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil régional ou du conseil général s'adressera directement au chef d'établissement ; il lui fera connaître les objectifs fixés par la collectivité, ainsi que les moyens que celle-ci alloue à l'établissement ; le chef d'établissement sera chargé de la mise en œuvre de ces objectifs et devra rendre compte de l'utilisation de ces moyens. Une convention passée entre l'établissement et la collectivité de rattachement précisera les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration ; il encadre et organise le travail des personnels TOS placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Ainsi, les personnels d'administration et d'intendance des établissements, qui ne seront pas transférés aux collectivités territoriales, contribueront, sous l'autorité du chef d'établissement, à la mise en œuvre des actions définies par la région ou le département. Cette situation est analogue à celle qui existe aujourd'hui pour les compétences déjà décentralisées (bâtiments, équipements pédagogiques...).

**Les modalités du transfert des personnels TOS**

Environ 91.100 personnels TOS titulaires, correspondant à 88.721 équivalent-temps plein (ETP) sont concernés par le transfert de leurs missions aux collectivités territoriales, auxquels s'ajoutent 5.100 agents non titulaires.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 les nouvelles compétences inscrites dans la loi sont transférées, et les services et les personnels sont en principe **mis à disposition**.

**La rémunération des personnels techniques, ouvriers et de services (TOS) des lycées et collèges aux collectivités compétentes continuera donc d'être assurée en 2005 par l'Etat.**

A titre transitoire, l'Etat conservera également la responsabilité pour la rentrée 2005 des opérations d'organisation des concours, de recrutement et d'affectation des personnels techniciens, ouvriers et de service.

**Les corps concernés** sont les ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA), les ouvriers professionnels (OP), les maîtres-ouvriers (MO), les techniciens de l'éducation nationale (TEN). La rédaction des décrets portant création de cadres d'emplois pour l'accueil des personnels TOS (OEA, OP et MO) est en cours.

La loi prévoit qu'ils seront dans un premier temps, mis à disposition des collectivités territoriales. Puis, à compter de la date de publication du décret de partition des services, un droit d'option leur sera ouvert, pendant une durée de deux ans, entre une intégration directe dans la fonction publique territoriale ou un détachement sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale.

A l'issue des opérations de transfert, le ministère chargé de l'éducation nationale ne comptera plus qu'environ 2.000 fonctionnaires des corps ouvriers et de service en activité dans ces corps, exerçant leurs fonctions dans les services académiques (rectorats et inspections académiques), dans les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Le ministère conservera néanmoins la gestion des fonctionnaires TOS détachés sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale, en application du principe dit «de la double carrière» qui s'applique aux fonctionnaires détachés. Le nombre des personnels concernés ne peut être déterminé actuellement dès lors qu'il résultera du droit d'option exercé individuellement par chaque agent.

Les fonctionnaires TOS qui choisiront d'être placés en détachement sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale ne se voient pas interdire par principe une réintégration dans leur corps d'origine de la fonction publique de l'Etat, mais celle-ci sera subordonnée à une vacance d'emplois permettant de les accueillir dans les services du ministère de l'éducation nationale.

#### **Le transfert des services gestionnaires des personnels TOS**

La loi prévoit également le transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services administratifs qui assurent aujourd'hui au sein des services académiques de l'éducation nationale la gestion administrative et logistique des personnels TOS. En effet, les collectivités territoriales doivent disposer des ressources leur permettant d'exercer leurs nouvelles compétences.

Le nombre des personnels administratifs concernés par le transfert de compétences est estimé à environ 900 agents. Le principe de la double carrière des personnels détachés impose toutefois de conserver au sein des services académiques un potentiel de gestion des personnels TOS qui opéreront pour le détachement sans limitation de durée au sein de la fonction publique territoriale.

#### **Les crédits budgétaires concernés**

Les charges de rémunération, hors formation et action sociale, des personnels dont les missions sont transférées ont été estimées à 1.791 millions d'euros pour les personnels TOS et à 25,731 millions d'euros pour les personnels qui les gèrent, auxquels s'ajoutent 14,062 millions d'euros de crédits destinés à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) de ces personnels, ainsi que 39,561 millions d'euros de crédits de suppléances et de chômage destinés au financement d'environ 2.490 équivalents temps plein (ETP) permettant de recruter des contractuels assurant le remplacement des personnels absents, mais aussi 0,578 million d'euros de frais d'examens et de concours des personnels TOS et 0,688 million d'euros destinés à appuyer le développement de la mutualisation en apportant une aide à la création des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP).

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

En revanche, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 intègre la **suppression des conventions de restauration entre l'Etat et les communes**, qui avaient pour objet le versement de subventions de l'Etat pour compenser la charge des personnels supportée par les communes assurant un service de restauration dans les collèges où ce dernier faisait défaut.

En effet, dès lors que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert aux collectivités de rattachement, pour les établissements dont elles ont la charge, de la compétence de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique, ces conventions deviennent sans objet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, et la pérennité de ces dispositifs est appelée à être éventuellement assurée par les départements, ceux-ci passant de nouvelles conventions avec les établissements.

Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2005 par le **transfert de 5,4 millions d'euros** du budget de l'enseignement scolaire vers les dotations aux départements.

Par ailleurs, la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le **transfert** au syndicat des transports en Île de-France (STIF) des compétences d'organisation et de financement **des transports scolaires en Île-de-France**, ainsi que du financement du transport individuel des élèves handicapés. Cependant, la date d'entrée en vigueur de ces dispositions (au plus tard six mois après la publication d'un décret en Conseil d'Etat réorganisant le STIF et au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2005) n'est pas encore connue avec certitude, de sorte que le **transfert** des crédits correspondant, soit **102 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, sera effectué **en cours de gestion 2005**.

La loi du 13 août 2004 a également réglé des situations particulières héritées de l'histoire, afin de les rapprocher du droit commun, en **transférant** aux collectivités territoriales compétentes les **7 lycées et 7 collèges qui restaient rattachés à l'Etat** : le lycée franco-allemand de Buc (Yvelines), le lycée d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les collèges et lycées à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Valbonne (Alpes-Maritimes), ainsi que les collèges et lycées de Font-Romeu (Pyrénées-Orientales).

Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2005 par le **transfert** aux collectivités territoriales concernées de **2,684 millions d'euros** de crédits de **fonctionnement** (ce montant ayant été évalué sur la base des crédits alloués au cours des trois dernières années) et de **2,434 millions d'euros** de crédits **d'investissement** (ce montant ayant été évalué sur la base des crédits alloués au cours des trois dernières années).

Au delà des novations résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il convient par ailleurs de rappeler que **la répartition des compétences en matière d'enseignement scolaire outre-mer** a été modifiée au cours de ces dernières années par des textes spécifiques, dont certains ne sont pas sans incidence sur le projet de budget pour 2005.

En particulier, la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à la collectivité départementale de Mayotte prévoit ainsi la prise en charge par l'Etat d'un certain nombre de responsabilités et l'intégration dans la fonction publique d'Etat de certains agents de l'ancienne collectivité territoriale (instituteurs, personnels de surveillance...).

Inversement, l'adoption prochaine de nouveaux statuts particuliers pour Saint Barthélémy et Saint Martin à la suite des référendums locaux du 7 décembre 2003 pourrait donner des compétences nouvelles en matière scolaire à la nouvelle collectivité territoriale unique.

*c) Les principaux autres transferts*

Le projet de budget 2005 comporte **d'autres mesures de transfert** significatives en dehors de celles liées à la décentralisation, à l'expérimentation de la LOLF et aux modifications des structures gouvernementales :

- le transfert **aux caisses d'allocations familiales (CAF)** du service des prestations familiales à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005 ; **214,8 millions d'euros** sont ainsi transférés au budget des charges communes ;

- le transfert **au budget des services généraux du Premier ministre** des crédits destinés à l'Agence pour le développement de l'administration électronique, à hauteur de **1,5 million d'euros**.

*d) Le périmètre actuel de la section budgétaire*

Quoi qu'il en soit, **il convient de rappeler que la section budgétaire « Enseignement scolaire » ne retrace pas exactement les dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement scolaire.**

En effet, les crédits et les emplois de l'administration centrale de la recherche et l'ensemble des dépenses d'administration générale afférentes à l'enseignement supérieur (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputés sur le budget de l'enseignement scolaire, qui prend aussi à sa charge les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi que ceux des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées, pour un coût annuel de plus de 2 milliards d'euros.

Inversement, les dotations des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont imputées sur la section « *Enseignement supérieur* » du budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Par ailleurs, le ministère de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales (pour l'enseignement agricole), le ministère des affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger), le ministère de la défense (pour les écoles militaires), participent à l'enseignement scolaire. De même, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale finance la majeure partie du coût des aides éducateurs. Enfin, les charges de pensions sont nettement supérieures aux seuls crédits inscrits sur la section de l'enseignement scolaire, l'écart étant pris en charge par le budget des charges communes.

Comme le concluait la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, ces « *imputations apparaissent inadéquates au regard de l'impératif de clarté de la loi de finances* ».

**La mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) apporte cependant quelques satisfactions, puisque la mission enseignement scolaire comptera parmi ses programmes l'enseignement technique agricole.**

## **2. L'expérimentation de la LOLF**

En effet, la future **mission interministérielle** « *Enseignement scolaire* » devrait comporter six programmes :

- les cinq programmes « *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* » correspondent au périmètre actuel de la section budgétaire et dépendront du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) ;

- tandis que le sixième programme, intitulé « *Enseignement technique agricole* », recouvrira les actions conduites en matière d'enseignement scolaire agricole par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR).

**La mise en œuvre de cette nouvelle architecture budgétaire est d'ores et déjà largement expérimentée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

*a) La poursuite de l'expérimentation engagée en 2003 dans les académies de Bordeaux et Rennes*

Le projet de l'enseignement scolaire pour 2005 poursuit et étend **l'expérimentation de la LOLF dans les deux académies** de Bordeaux et de Rennes.

Cette expérimentation a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2004, après avoir été préparée depuis le début du printemps 2003, de manière à calibrer les budgets opérationnels de programme des deux académies et à prévoir les nombreuses adaptations informatiques liées à la paye des personnels sur de nouvelles imputations et à l'application de règles de gestion plus globalisées.

Elle portait initialement dans chacune des deux académies sur trois des quatre programmes de la maquette budgétaire initialement envisagée (le programme « *Vie de l'élève* », aujourd'hui prévu, résultant de la scission de ces quatre programmes à la demande des assemblées parlementaires au printemps 2004) : les programmes relatifs à l'enseignement public du 1<sup>er</sup> degré, à l'enseignement public du 2<sup>nd</sup> degré et aux fonctions support.

Cette expérience de globalisation portait ainsi en 2004 sur un volume de plus de **42.000 emplois** et de plus **d'un milliard d'euros** de crédits.

Concrètement, trois chapitres budgétaires globalisés (39-01, 39-02 et 39-03) ont été créés par la loi de finances initiale pour 2004 pour budgéter les moyens affectés à chacun de ces programmes, avec, de manière à **tester de manière aussi aboutie que possible le nouveau régime budgétaire** issu de la LOLF :

- une présentation et budgétisation par destinations, selon les grands objectifs des politiques publiques conduites par le ministère ;

- la **responsabilisation des gestionnaires grâce à la globalisation** sur **trois chapitres** de moyens aujourd'hui éclatés sur **18 chapitres budgétaires** de l'enseignement scolaire. La totalité des crédits des titres III, IV et VI de l'enseignement scolaire est ainsi globalisée en 2004 sur les chapitres expérimentaux ; à l'exception des rémunérations des enseignants du second degré qu'il a semblé préférable de ne pas inclure dans la globalisation pour la première année d'expérimentation. L'amélioration de la connaissance de leur masse salariale par les académies est en effet un préalable indispensable à une globalisation étendue aux chapitres de rémunération présentant aujourd'hui les plus importants risques de gestion, en particulier les chapitres 31-95 et 31-97 correspondant respectivement à la rémunération des heures supplémentaires et des enseignants contractuels ;



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

- la construction et suivi d'un **plafond d'emplois** pour les moyens en personnel inscrits sur les nouveaux chapitres globalisés dans chacune des deux académies expérimentatrices. Dans l'esprit du plafond ministériel prévu par la LOLF, le périmètre de ce plafond expérimental s'étend bien au-delà des actuels emplois budgétaires et s'accompagne d'une réflexion approfondie sur les modes de gestion et de suivi des moyens en personnel délégués aux académies (évolution des pratiques de délégations des contingents d'emplois et d'équivalent-temps plein, élargissement et homogénéisation des méthodes de suivi).

- une réflexion sur la **documentation de la performance** des programmes.

Cette expérimentation s'avère d'ores et déjà particulièrement **riche d'enseignements** et utile **dans la perspective de la généralisation de la LOLF** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et donc du projet de loi de finances pour 2006, puisqu'elle a notamment :

- appuyé le processus de construction nationale des **projets annuels de performance** (PAP). En effet, les deux académies expérimentatrices y sont associées de manière à préciser les modalités de collecte et de remontée de certaines informations et également pour s'assurer de la bonne articulation des PAP nationaux avec les démarches de programmation et de pilotage par objectifs existant déjà au niveau académique (les projets académiques et les projets d'établissements) ;

- engagé les académies dans une **démarche de prévision et de suivi de leur masse salariale**. La construction itérative des budgets des deux académies avec l'administration centrale a permis de mieux cerner les besoins de suivi et de pilotage de la masse salariale au niveau académique. Ces premiers acquis ont permis la construction d'une plateforme Web de prévision de masse salariale. Partagé en temps réel entre les académies et l'administration centrale, cet outil met à leur disposition des modèles et des méthodes homogènes de prévision sur les différentes composantes de la masse salariale ;

- permis l'analyse, dans le cadre des budgets opérationnels de programmes (BOP) expérimentaux, de l'impact des nouveaux modes de gestion sur les **relations entre les différents niveaux d'administration du système éducatif** et, en particulier, sur les compétences et rôles respectifs des rectorats et des inspections académiques en matière de gestion des moyens et des crédits.

A ce titre les expériences de Bordeaux et de Rennes ont permis d'opter pour un **positionnement académique** (et non départemental) des futurs BOP de l'enseignement scolaire, de manière à garantir la masse critique suffisante pour le dégagement d'éventuelles marges de manœuvre ;

- testé, notamment pour les personnels IATOSS, l'impact des souplesses accordées aux académies expérimentatrices en matière de transformation d'emplois, de promotion et de politique indemnitaire sur les modes de gestion actuels de ces personnels ;

- engagé les adaptations indispensables des systèmes de gestion des ressources humaines, de la délégation des moyens à la préparation de la paye, et des outils de suivi de la masse salariale et de contrôle des emplois ;

- permis l'étude, dans le cadre de la globalisation des subventions versées à certains établissements publics locaux d'enseignement (EPL) des académies expérimentatrices, des éventuelles modifications à apporter au cadre budgétaire et comptable de ces établissements. Les expériences de versement globalisé des subventions d'Etat aux EPL ont conduit à formaliser et à enrichir le dialogue de gestion avec les établissements (dotations globales critérisées, engagement sur des objectifs, indicateurs de suivi ...) et à mieux responsabiliser leurs conseils d'administration sur l'utilisation des ressources des établissements. Cette dimension des expérimentations a également permis de préfigurer dans les deux académies les modalités de suivi et de remontée de la consommation des crédits d'Etat par les établissements, de manière à assurer une consolidation de la dépense par action.

En conséquence, **cette expérimentation de la LOLF dans les deux académies de Bordeaux et de Rennes sera bien évidemment poursuivie et approfondie en 2005.**

*b) L'expérimentation nationale du programme « Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré »*

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'expérimentation à l'échelle nationale du programme « *Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré* ».

**Cette expérimentation de la LOLF est la plus importante du budget l'Etat, puisqu'elle concerne 332.486 emplois et 9,58 milliards d'euros de crédits et s'applique à 30 rectorats et 100 inspections d'académie, qui géreront dès 2005 les moyens destinés aux 52.000 écoles selon les nouvelles règles budgétaires.**

Elle se traduit dans le projet de budget 2005 par la création d'un chapitre 39-01 constitué de dotations issues de 11 chapitres du budget 2004.

Ces crédits sont répartis en prévision entre 7 articles correspondant aux 7 actions définies pour 2006 pour ce programme : « *Enseignement pré-élémentaire* », « *Enseignement élémentaire* », « *Besoins éducatifs particuliers* », « *Formation des personnels enseignants* », « *Remplacement* », « *Pilotage et encadrement pédagogique* », « *Personnels en situations diverses* ».

Ces expérimentations rendent relativement difficile la lecture du projet de budget pour 2005.

En effet, elles se traduisent par des **transferts très importants** des chapitres du titre III et du titre IV relevant de l'ancienne nomenclature vers les nouveaux chapitres du titre III regroupant à titre transitoire les crédits globalisés pour mettre en œuvre ces expérimentations. En conséquence, l'évolution des crédits de chacun des titres ou chapitres retracée dans le « bleu budgétaire » est d'interprétation malaisée.

#### ***B. VUE D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005***

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà exposé, les crédits demandés pour l'enseignement scolaire dans le projet de budget pour 2005 atteignent **56,598 milliards d'euros**, soit une hausse de 2,55 % à structure constante, après des hausses à structure constante de 2,81 % en 2004 et de 2,24 % en 2003.

Il convient toutefois de souligner les difficultés de comparaison de l'évolution d'une année sur l'autre des crédits de l'enseignement scolaire, qui résultent :

- de l'importance de l'accélération des charges de pension dans la progression du budget de l'enseignement scolaire ;
- du calendrier et des modalités de prise en compte dans le budget de l'enseignement scolaire des mesures de revalorisation générale du point de la fonction publique ;
- enfin, des mesures de transparence et de sincérité budgétaire mises en œuvre ces dernières années.

## 1. L'accélération des charges de pension

La progression des crédits demandés pour la section budgétaire s'explique pour l'essentiel, à hauteur de + **1.153 millions d'euros**, par l'augmentation de la participation du ministère aux charges de pension de **l'ensemble de ses agents**, y compris ceux de l'enseignement supérieur, qui s'élève à 13,398 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

L'augmentation des charges des pensions contribuerait ainsi à hauteur de 2,09 % à la progression du budget de l'enseignement scolaire en 2005, contre 1,25 % en 2004 ; 1,21 % en 2003 et 1,58 % en 2002. En d'autres termes, **hors charges de pension, le budget de l'enseignement scolaire ne progresserait que de 0,5 % en 2005**, contre 1,6 % en 2004, 0,9 % en 2003 et 2,3 % en 2002.

Cette accélération résulte notamment de deux facteurs :

- d'une part, la prise en compte dans le projet de budget pour 2005 des mesures de revalorisation du point de la fonction publique intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (au bénéfice également des pensionnés) ;

- d'autre part, le « pic » de départs en retraite observé en 2003 avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Le nombre de départs en retraite dans les corps de l'enseignement scolaire a augmenté de 18 % en 2003, contre 13 % en 2002 et 4,1 % en 2001 : le ministère estime ainsi que le souhait d'anticiper les effets défavorables de la réforme (notamment l'aménagement des bonifications pour enfants) pourrait s'être traduit par 3.700 départs en retraite supplémentaires en 2003.

Ces départs en retraite anticipés en 2003 pourraient trouver leur contrepartie dans un ralentissement des flux de cessation d'activité au cours des prochaines années.

Cela étant, il convient de souligner qu'au 31 juillet 2004, 414 enseignants pères de famille avaient d'ores et déjà obtenu d'un tribunal administratif une ordonnance condamnant l'Etat à réexaminer leur situation et à leur permettre de **faire valoir leurs droits à la retraite avant 60 ans en application de l'arrêt du Conseil d'Etat Griesmar du 29 novembre 2001**. Et 1.229 enseignants pères de famille ont demandé l'application de la jurisprudence précitée, au cours de la seule période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 8 juin 2004.

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

	<b>1992</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Enseignants corps 1<sup>er</sup> degré</b>						
Professeurs des écoles	5 842	8 469	9 483	9 530	12 193	14 112
Instituteurs	3 963	2 017	1 704	1 402	1 255	1 396
Instructeurs	33	42	34	41	34	27
<b>TOTAL</b>	<b>9 838</b>	<b>10 528</b>	<b>11 221</b>	<b>10 973</b>	<b>13 482</b>	<b>15 535</b>
<b>Enseignants corps 2<sup>nd</sup> degré</b>						
Professeurs agrégés	660	989	1 059	1 116	1 440	1 819
Professeurs certifiés	2 415	3 023	4 050	4 718	5 962	7 321
Professeurs d'EPS	145	221	324	361	546	787
Professeurs d'enseignement technique	1 091	1 481	1 753	1 910	2 208	2 762
PEGC	1 748	2 211	2 566	2 480	2 669	2 803
Adjoints d'enseignement	87	92	73	80	61	61
Chargés d'enseignement	162	185	183	241	317	422
<b>TOTAL</b>	<b>6 308</b>	<b>8 202</b>	<b>10 008</b>	<b>10 906</b>	<b>13 203</b>	<b>15 975</b>
<b>Non enseignants</b>						
Personnels d'inspection	154	144	190	186	183	239
Personnels de direction	334	655	778	768	817	872
Personnel d'éducation, d'orientation et de documentation	233	317	455	479	438	478
Personnels administratifs	1 354	1 635	1 735	1 881	2 297	2 778
Personnels sociaux et de santé		250	222	252	270	376
Personnels techniques, ouvriers et de service	4 795	3 875	3 761	3 273	3 141	3 688
<b>TOTAL</b>	<b>6 870</b>	<b>6 876</b>	<b>7 141</b>	<b>6 360</b>	<b>7 146</b>	<b>8 431</b>
<b>Total corps de l'enseignement scolaire</b>	<b>23 016</b>	<b>25 606</b>	<b>28 370</b>	<b>28 711</b>	<b>33 831</b>	<b>39 941</b>

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Quoi qu'il en soit, les charges de pension des personnels de l'éducation nationale auront presque triplé entre 1990 et 2005, comme l'illustre le tableau ci-après, relatif à l'ensemble des dépenses de pension relatives aux retraités de l'éducation nationale, y compris la fraction de ces dépenses prise en charge, pour des raisons de technique budgétaire, par le budget des charges communes.

### Evolution du montant des pensions de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

Année	1990	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant total	5,27	7,56	8,11	9,19	9,82	10,49	11,18	11,89	12,77	13,91	14,79

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

### Prévision de l'évolution des pensions de l'éducation nationale

(en milliards d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Montant total	15,80	16,88	17,99	19,10	20,18

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

Cela étant, on peut observer que la progression des crédits de l'enseignement scolaire est freinée par la **disparition progressive du congé de fin d'activité** (CFA), dont votre commission des finances se félicite à double titre :

- d'une part, ce dispositif allait à l'encontre des évolutions démographiques et de la nécessité d'accroître le taux d'activité des plus de 55 ans ;

- d'autre part, la disparition progressive de ce dispositif prévue par l'article 132 de la loi de finances initiale pour 2002 se traduit dans le budget pour 2005 par une **économie** anticipée de **105,4 millions d'euros** (dont 9,2 millions d'euros pour les enseignants du privé sous contrat).

## 2. Les effets des mesures de revalorisation générale des fonctionnaires

La progression des crédits de la section budgétaire s'explique également, à hauteur de **192 millions d'euros** (dont 26 millions d'euros pour les enseignants du privé sous contrat) par l'incidence de la **revalorisation du point de la fonction publique** intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et, à hauteur de **7,7 millions d'euros** par la **modification de la base mensuelle des prestations familiales** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Il convient en effet de rappeler la loi de finances initiale pour 2004 ne tenait pas compte de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique de 0,5 % à partir de janvier 2004, annoncée au mois de novembre 2003.

Il s'agit là d'une pratique récurrente résultant du décalage de calendrier entre la préparation des projets de lois de finances et les négociations salariales entre le ministère de la fonction publique et les organisations représentatives des fonctionnaires

Cette pratique se traduit par la **sous-évaluation récurrente** des crédits évaluatifs destinés aux **rémunérations** et aux charges sociales : au cours de la période 1990-2001, le budget voté n'aura ainsi permis de couvrir les dépenses de rémunération de la première partie du titre III que pour les années 1991, 1996, 1998, 1999 et 2000, et les dépenses de charges sociales des chapitres 33-90 et 33-91 que pour les années 1995, 1996 et 2000.

En pratique, ces crédits sont alors abondés en cours d'année par des transferts en gestion en provenance du budget des charges communes, puis les effets en année pleine des mesures de revalorisation du point de la fonction publique sont automatiquement pris en compte dans le cadre des « mesures acquises » du budget de l'année suivante.

### 3. La poursuite des efforts de transparence budgétaire

La nomenclature et la gestion des crédits du titre III avaient été, à plusieurs reprises, vivement critiquées par la Cour des comptes.

Les principales critiques de la Cour des comptes concernaient :

- **la confusion entre les dépenses de rémunération et les autres dépenses de fonctionnement.** Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, la Cour soulignait ainsi : « *le budget de l'enseignement scolaire mêle des dépenses identifiées par nature et des dépenses identifiées par destination. Les lignes consacrées ainsi à quelques politiques [notamment les crédits pédagogiques], comportent à la fois des dépenses de fonctionnement et des dépenses en personnel [et] d'autres dépenses ne sont identifiées que par leur seul objet* » ;

- une **déconcentration budgétaire bien souvent en trompe l'œil**, les directions centrales du ministère ne jouant pas toujours le jeu de la globalisation, « *soit en maintenant le fléchage de certains crédits, soit en s'opposant pour des raisons techniques ou financières aux mesures d'économie ou de transfert proposées par les académies* »<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport particulier de la Cour des comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, pages 187-188.

- paradoxalement, au regard de ce fléchage des crédits, **l'absence de suivi effectif** de leur **consommation réelle** au niveau des établissements, puisque, « *malgré ses efforts récents, notamment le développement d'une application informatique permettant de consolider les informations issues des comptes financiers des quelque 8.000 établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), le ministère est encore loin de disposer de données fiables et surtout actualisées sur les moyens qui sont réellement disponibles dans les réserves des établissements* »<sup>1</sup>. De même, « *dans le domaine de l'enseignement primaire, l'absence de structure support de l'école conduit à ce que les services académiques soient les ordonnateurs finals de la dépense, pourtant dispersée dans un grand nombre de lieux d'usage (plus d'un millier d'écoles dans une académie). Outre la lourdeur des procédures et la charge qu'elle impose aux services académiques, ceux-ci n'assurent, sauf exception (parfois par exemple pour les ZEP) aucun suivi de la nature, du destinataire ou du montant des dépenses dites pédagogiques* »<sup>2</sup> ;

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

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

---

<sup>1</sup> Ibid., pages 87-88.

<sup>2</sup> Cf. le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000.

<sup>3</sup> Page 230.



- enfin, **la surconsommation des crédits du chapitre de rémunérations 31-97** « *Autres personnels enseignants non titulaires* ». En effet, l'objectif d'assurer la présence d'enseignants devant chaque classe et dans chaque discipline, sur tout le territoire, en application du « principe « *pas de classe sans enseignant*<sup>1</sup> », s'était traduit, du fait de la multiplication des options, des contraintes résultant de la monovalence disciplinaire des enseignants du second degré et des carences de la gestion prévisionnelle des ressources humaines du ministère, par une « *mécanique inflationniste* » mise en évidence par la Cour des comptes dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif.

Ainsi, la Cour des comptes relevait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour **2002**<sup>2</sup> : « *la dotation initiale de ce chapitre [31-97 de rémunération des enseignants non titulaires] autorisait le paiement de 19.123 professeurs contractuels et maîtres auxiliaires, alors que, en moyenne annuelle, le nombre d'enseignants effectivement payés en 2002 sur ce chapitre a été de 28.250. Cet écart s'explique notamment par 5.000 postes de titulaires non pourvus lors de l'année scolaire 2001-2002 et par un recours de plus en plus fréquent des académies [aux non titulaires] pour opérer tous les ajustements nécessaires* ». Le décret d'avances du 8 novembre 2002 a donc du ouvrir sur ce chapitre 130 millions d'euros de crédits supplémentaires, gagés par une annulation de 100 millions d'euros sur le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire et de 30 millions d'euros sur le budget de l'enseignement supérieur.

**Cette surconsommation des crédits de rémunération de contractuels s'est poursuivie en 2003**, puisque les crédits du chapitre 31-97 ont dû être abondés en gestion 2003 à hauteur de 103 millions d'euros par des crédits du chapitre 31-93 correspondant à la rémunération d'emplois d'enseignants titulaires, dont plusieurs milliers étaient vacants. En effet :

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

- de l'autre, **les effectifs de personnels enseignants non-titulaires connaissent une hausse encore plus soutenue** (cf. l'encadré ci-après), de sorte que, sur l'année scolaire 2002-2003, le ministère estime que le dépassements des effectifs autorisés d'enseignants (titulaires + non-titulaires) a atteint 4.498 emplois.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport remis en 1998 par le recteur Bloch à la demande du ministre de l'éducation nationale.

<sup>2</sup> Page 230.

### Evolution des effectifs d'enseignants non titulaires

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

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

Et l'IGAENR observait à cet égard dans son rapport général pour 2002<sup>1</sup> : « aucune consigne n'est donnée par l'administration centrale pour la gestion des personnels contractuels, ni pour celle des vacataires qui servent de variable d'ajustement final au niveau des académies et sont actuellement gérés en contradiction totale avec l'esprit des textes puisqu'ils sont transformés en personnel contractuel dès qu'ils ont effectué les 200 heures de vacances autorisées... ».

#### a) Les mesures mises en œuvre en 2003-2004

La loi de finances initiale pour 2004 comportait, pour la première fois, des mesures significatives de **réduction des crédits** des chapitres qui faisaient traditionnellement l'objet de mesures d'annulation en cours de gestion (- 37 millions d'euros au titre des actions pédagogiques du second degré ; - 8 millions d'euros sur le chapitre 34-98 consacré au moyens de fonctionnement des services ; - 6 millions d'euros sur le chapitre 36-10 consacré aux subventions aux établissements publics, au détriment principalement du CNED<sup>2</sup> ; - 5 millions d'euros sur le chapitre 37-83 au titre des actions pédagogiques du premier degré ; - 0,5 million d'euros sur le chapitre 33-92 consacré aux dépenses d'action sociale du ministère), en contrepartie de l'engagement de ne pas procéder à des annulations en cours de gestion 2004.

M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, avait en effet déclaré lors de la discussion du projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2004 en séance publique au Sénat<sup>3</sup> :

---

<sup>1</sup> Pages 81-82.

<sup>2</sup> Le Centre national d'enseignement à distance (CNED), dont la subvention de fonctionnement a été réduite en cours de gestion de 5,4 % par le ministère, indiquait à cet égard dans son rapport d'activité pour 2003 : « Intervenue en cours d'exercice sous la forme d'une régulation budgétaire, cette réduction a faussé les prévisions retenues pour l'établissement pour l'adoption du budget primitif. Elle a rendu l'exercice particulièrement difficile ».

<sup>3</sup> Sénat, séance publique du 28 novembre 2003, cf. JO Débats Sénat, page 9.006.

« *Le redéploiement concerne également le rapport entre l'enseignement scolaire et enseignement supérieur (...) Nous avons ainsi transféré 100 millions d'euros de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur, mais en assortissant cette démarche d'un engagement public du ministère du budget selon lequel il n'y aura pas, l'année prochaine, de régulation sur l'enseignement scolaire* ».

Votre commission des finances s'était félicitée de cette opération à double titre, car elle constituait *a priori* un effort **de sincérité et de transparence du budget**, d'une part ; elle était de nature à **faciliter** considérablement la **gestion** des services déconcentrés, d'autre part.

En réponse notamment à ces critiques récurrentes, le projet de loi de finances pour 2004 comportait en outre plusieurs mesures **préfigurant la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** et de nature à **favoriser** considérablement la **transparence** du budget de l'enseignement scolaire :

- l'inscription dans le tableau des emplois budgétaires l'ensemble des postes de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), des maîtres auxiliaires, des professeurs contractuels et des assistants d'éducation, dans la perspective des nouvelles règles affirmées par la loi organique précitée sur la budgétisation des dépenses de personnel, notamment la définition du **plafond d'emplois**. Cela a conduit la section budgétaire à **afficher pour la première fois plus d'un million d'emplois budgétaires** (1.006.525 en 2004).

**Ces emplois sont toutefois encore loin de recouvrir la totalité des effectifs rémunérés par la section budgétaire** (les enseignants des établissements d'enseignement privé, les emplois jeunes, les assistants de langue, les contrats emplois solidarité, etc... demeurant ainsi rémunérés sur crédits) ;

- la suppression de l'ancien chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation-dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* » et la création d'un nouveau chapitre 37-81 rassemblant désormais l'ensemble des moyens de fonctionnement destinés à renforcer l'autonomie des établissements et **globalisant** les crédits destinés aux dépenses pédagogiques ainsi que les crédits destinés à la rémunération des MI-SE, des assistants d'éducation et des emplois jeunes ;

- diverses mesures de **sincérité** budgétaire, comme le rehaussement des crédits destinés aux frais de déplacement des personnels, ce qui a permis de résorber les restes à payer en gestion 2004 ; l'ajustement à la baisse des crédits évaluatifs traditionnellement surestimés et servant de ce fait de « chapitres réservoirs », comme ceux du chapitre 37-91 « *Frais de justice et réparations civiles* » ; enfin, **l'ajustement à la hausse** à hauteur de 116 millions d'euros les crédits destinés à la rémunération des **contractuels** du

ministère en contrepartie, pour l'essentiel, d'un ajustement à la baisse des crédits de rémunération des titulaires.

Ce dernier abondement s'est accompagné de directives adressées aux académies afin de réduire de nombre d'emplois vacants d'enseignants titulaires du second degré, d'une part, de réduire le recrutement d'enseignants non titulaires, d'autre part.

Comme le relève le rapport de l'IGAENR de juillet 2003 sur la préparation de la rentrée 2003, **les académies ont ainsi reçu des lettres de cadrage planifiant sur trois ans le « retour à l'orthodoxie budgétaire »**, au travers notamment d'une meilleure maîtrise des processus d'affectation, de l'augmentation des services partagés entre plusieurs établissements afin d'arriver à un horaire complet, de l'optimisation des remplacement, de l'optimisation de la carte des formations professionnelles, de la suppression de divisions de langues ou d'options insuffisamment remplies, de la réduction du nombre d'enseignants de facto mis à disposition des services académiques, enfin, d'actions personnalisées visant à réemployer des enseignants considérés comme incapables d'enseigner.

Ces directives volontaristes ont produit des **résultats favorables** :

- le nombre d'emplois vacants d'enseignants titulaires du second degré s'est réduit de 6.747 en 2003, à 4.560 en 2004 ;

- le nombre de non titulaires (contractuels et maîtres auxiliaires) s'est réduit de 28.793 en 2002-2003, à 24.402 en 2003-2004 ;

- les dépassements du nombre d'emplois d'enseignants (titulaires + non titulaires) se sont réduits de 4.498 emplois sur l'année scolaire 2002-2003, à 2.020 emplois à la fin de l'année 2003-2004.

*b) Les efforts prévus dans le PLF 2005*

Le projet de loi de finances pour 2005 comporte de nouveau des efforts de **transparence et de sincérité budgétaires** consistant :

- à transférer du titre IV au titre III les crédits de rémunérations des contrats aidés (Contrats emplois solidarité –CES- et contrats emplois consolidés – CEC-), pour un montant de **69,9 millions d'euros** ;

- à **rehausser de 6 millions d'euros** les crédits affectés aux **examens et concours**, afin de diminuer sensiblement la dette accumulée depuis plusieurs années sur ce chapitre sous-doté. Les restes à payer aux examinateurs (frais de déplacement et rémunérations pour les copies corrigées) étaient en effet passés de 18,1 millions d'euros en 1999 à 34,2 millions en 2003 ;

- à ajuster de nouveau des crédits évaluatifs traditionnellement surestimés et servant de ce fait de « chapitres réservoirs », comme ceux du chapitre 37-91 « *Frais de justice et réparations civiles* », qui sont réduits de **7 millions d'euros**, à 33 millions d'euros.

*c) Des efforts à prolonger*

Tout en comprenant fort bien les impératifs qui s'attachent à la maîtrise des finances publiques, et tout en se félicitant du rééquilibrage effectué en cours de gestion au profit de l'enseignement supérieur, votre commission des finances ne peut que **regretter que l'engagement du ministre devant le Sénat, selon lequel le budget de l'enseignement scolaire ne ferait pas l'objet d'annulations en cours de gestion 2004, n'ait pas été tenu.**

En effet, les crédits de l'enseignement scolaire ont fait l'objet de mesures de gel au titre de la réserve de précaution constituée au printemps, puis de deux décrets d'annulation :

- le premier daté du 3 septembre 2004, d'un montant de **42 millions d'euros**, constitue le gage du décret d'avances publié le même jour au bénéfice de la section de l'enseignement supérieur ;

- le second daté du 9 septembre 2004, d'un montant de **57,87 millions d'euros**, s'inscrit dans le cadre de la maîtrise du déficit budgétaire.

Au total, ont été ainsi **annulés** :

- 74,96 millions d'euros sur le chapitre 37-81 « *MI-SE, assistants d'éducation, emplois jeunes et dépenses pédagogiques pour le 2<sup>nd</sup> degré* » ;

- 6 millions d'euros sur le chapitre 43-02 « *Fonctionnement et dépenses pédagogiques des établissements privés* » ;

- 5 millions d'euros sur le chapitre 37-83 « *Dépenses pédagogiques pour le 1<sup>er</sup> degré* » ;

- 5 millions d'euros sur le chapitre 37-20 « *Formation des personnels* » ;

- 3,7 millions d'euros sur le chapitre 41-02 « *Dépenses d'éducation dans les TOM et Mayotte* » ;

- 2,5 millions d'euros sur le chapitre 36-80 « *Formation professionnelle* » ;

- 1,69 million d'euros sur le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* » ;

- 1 million d'euros sur le chapitre 33-92 « *Autres dépenses d'action sociale* ».

Au delà des efforts de réduction du dépassement de leur nombre autorisé, la question de la gestion des enseignants non titulaires reste par ailleurs posée dans les mêmes termes que l'IGAENR dans son rapport général pour 2002<sup>1</sup> :

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

### **C. ANALYSE RÉTROSPECTIVE**

#### **1. L'évolution du budget de l'enseignement scolaire**

**Entre 1995 et 2005, le budget de l'enseignement scolaire pourrait augmenter de 23,8 % en euros constants, la part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat passant de 17,65 % en 1995 à 19,67 % en 2005.**

---

<sup>1</sup> Pages 81-82.

**Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1996 en euros courants**

(en milliards d'euros)

	<b>LFI 1995</b>	<b>LFI 1997</b>	<b>LFI 1998</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001 (1)</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2004 (2)</b>	<b>PLF 2005 (3)</b>
Budget de l'enseignement scolaire	40,0	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7	53,9	55,4	55,6
Accroissement en %	4,34	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63	4,11	2,23	2,83	2,55

(1) Y compris le transfert depuis le budget des charges communes des crédits relatifs aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des fonctionnaires, qui explique à hauteur de 2/3 la hausse.

(2) En neutralisant les crédits en provenance du ministère de la jeunesse et des sports afin de conserver le même périmètre.

(3) En réintégrant les crédits correspondant au transfert des prestations sociales aux caisses d'allocations familiales (à hauteur de 216 millions d'euros) afin de conserver le même périmètre.

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

**Evolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1996 en euros constants<sup>1</sup>**

(en milliards d'euros valeur 2005)

	<b>LFI 1995</b>	<b>LFI 1997</b>	<b>LFI 1998</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001 (1)</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2004 (2)</b>	<b>PLF 2005 (3)</b>
Budget de l'enseignement scolaire	45,9	47,12	48,31	50,12	51,05	54,1	55,36	55,81	56,36	56,82
Accroissement en %	2,64	0,41	2,52	3,76	1,84	5,98	2,34	0,80	0,99	0,82
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat	17,65	17,72	18,02	17,85	18,53	19,40	19,78	19,72	19,52	19,67

(1) Y compris le transfert depuis le budget des charges communes des crédits relatifs aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des fonctionnaires, qui explique à hauteur de 2/3 la hausse.

(2) En neutralisant les crédits en provenance du ministère de la jeunesse et des sports afin de conserver le même périmètre.

(3) En réintégrant les crédits correspondant au transfert des prestations sociales aux caisses d'allocations familiales (à hauteur de 216 millions d'euros) afin de conserver le même périmètre.

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

<sup>1</sup> Déflaté de l'indice INSEE des prix à la consommation hors tabac.

Cela étant, l'évolution en valeur des crédits destinés à l'enseignement scolaire marquerait, au cours de la période 2003-2005 (+ 2,5 % l'an en moyenne), une **légère rupture** par rapport à la tendance observée sur la période 1998-2002 (+ 3,5 % par an à structure constante).

Compte tenu de l'évolution de l'inflation depuis 2001, cette **inflexion** est **plus affirmée** si l'on examine l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire **en volume** : à prix constants, ces crédits pourraient progresser de 0,9 % par an en moyenne au cours des années 2003-2005, contre + 2,3 % par an à structure constante sur la période 1998-2002.

Cette inflexion apparaît par ailleurs encore plus nette si l'on rattache au budget de l'enseignement scolaire le coût des emplois jeunes aides éducateurs pris en charge par le budget du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du travail (MECST), à hauteur de 314,6 millions d'euros en 2004, contre 696,9 millions d'euros en 2003 et 883 millions d'euros en 2001.

**Evolution des crédits prévus par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (MENERS), et reçus du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale, et du travail et des crédits consommés pour les aides éducateurs**  
(pour le budget de l'enseignement scolaire)

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts par le MENERS	Crédits reçus du MECST	TOTAL	Crédits consommés
2000	169,8	852,8	1022,6	955,9
2001	178,2	883,4	1061,6	1 003,3
2002	149,9	863,9	1013,8	955
2003	121,5	696,9	818,4	705,1
2004	nd	314,6	nd	nd

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

Si l'on en tient compte de l'évolution de ces crédits en provenance du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité la progression des dépenses d'enseignement scolaire **ralentit** ainsi à **environ + 2 % l'an en valeur et + 0,3 % l'an en volume sur la période 2003-2005, contre environ de + 3,5 % l'an en valeur et de + 1,8 % l'an en volume à structure constante sur la période 2000-2002<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> A structure constante, le cumul du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité avait ainsi augmenté en valeur de plus de 20 % sur la législature 1997-2002, soit près de 15 % à prix constants, absorbant plus du tiers de la progression du budget général de l'Etat en euros courants et près des quatre-cinquièmes de la progression du budget de l'Etat en euros constants.



**Evolution du budget de l'enseignement scolaire<sup>1</sup> et du coût des aides éducateurs sur la période 2000-2005**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Budget de l'enseignement scolaire (1)	47,0	50,6	52,7	53,9	55,4	56,8
<i>Accroissement en %</i>	<i>3,46</i>	<i>2,82</i>	<i>4,11</i>	<i>2,23</i>	<i>2,83</i>	<i>2,55</i>
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0,85	0,88	0,86	0,67	0,31	0,15 <sup>2</sup>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>47,9</b>	<b>51,5</b>	<b>53,6</b>	<b>54,6</b>	<b>55,7</b>	<b>57,0</b>
<i>Accroissement en %</i>	<i>3,7</i>	<i>2,9</i>	<i>4,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,3</i>

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

## 2. L'évolution par grandes catégories de dépenses

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du budget de l'enseignement scolaire répartis par grandes catégories de dépenses en euros constants valeur 2005.

Cette présentation rend mieux compte de l'évolution de la répartition des crédits qu'une présentation par titres budgétaires, dans la mesure où le montant des dépenses de rémunérations ci-après inclut celles des enseignants de l'enseignement privé sous contrat, ce qui n'est pas le cas dans une présentation par titre où ces rémunérations sont inscrites au titre IV (dépenses d'intervention).

---

<sup>1</sup> Hors agrégat « Jeunesse et vie associative ».

<sup>2</sup> Estimation.

**Evolution des crédits du budget de l'enseignement scolaire répartis par grandes catégories de dépenses en euros constants 2005**

*(en milliards d'euros)*

	<b>LFI 1996</b>	<b>LFI 1997</b>	<b>LFI 1998</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001 (1)</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003 (2)</b>	<b>LFI 2004 (2)</b>	<b>PLF 2005 (3)(4)</b>
Dépenses de rémunération	44,79	45,09	46,35	47,79	48,74	51,71	53,03	53,32	54,13	54,73
Dépenses de fonctionnement	1,02	1,03	0,97	1,17	1,18	1,26	1,24	1,25	1,21	1,20
Dépenses d'intervention	0,97	0,88	0,87	1,03	1,02	1,02	0,98	1,00	0,82	0,82
Dépenses en capital (CP)	0,15	0,12	0,12	0,13	0,11	0,11	0,11	0,09	0,06	0,07
Total général (DO +CP)	46,93	47,12	48,31	50,12	51,05	54,1	55,36	55,81	56,36	56,82

(1) Y compris le transfert depuis le budget des charges communes des crédits relatifs aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des fonctionnaires, qui explique à hauteur de 2/3 la hausse.

(2) Les crédits en provenance du ministère de la jeunesse et des sports ont été neutralisés afin de conserver le même périmètre.

(3) Les crédits correspondant au transfert des CAF (216 millions d'euros) ont été réintégrés afin de conserver le même périmètre.

(4) Transfert sur le chapitre 37-81, à hauteur de 69,91 millions d'euros, des crédits de rémunération des CES-CEC précédemment inscrits sur le chapitre 43-80.

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Cette reconstitution effectuée par le ministère ne donne toutefois qu'une image imprécise de l'évolution de la répartition des dépenses.

On peut ainsi rappeler que la baisse apparente des dépenses en capital dans le budget pour 2003 s'expliquait pour moitié par la décision de supprimer le chapitre d'investissement 56-37 « *Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement informatique* » et d'en répartir les crédits de paiement entre un chapitre de fonctionnement (le chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* ») pour les dépenses effectuées par la direction de l'enseignement scolaire (soit 11,5 millions d'euros) et le nouvel article 60 du chapitre d'investissement 66-33 « *Subventions d'équipement à caractère éducatif et social* » pour les subventions liées à l'acquisition de matériels informatiques (soit 17,5 millions d'euros).

De même, la baisse des dépenses en capital dans les crédits demandés pour 2004 s'expliquait pour l'essentiel par la décision, compte tenu des difficultés rencontrées pour la gestion de ce nouvel article 66-33.60, de le supprimer, un an après sa création, et d'en transférer les crédits sur le nouveau chapitre de fonctionnement 37-81.

Ces décisions ont renforcé la part des dépenses d'équipement informatique du ministère qui sont retracées dans des chapitres de fonctionnement courant<sup>1</sup>, alors que les dépenses d'équipement informatique sont considérées comme des investissements en comptabilité d'entreprise. Elles s'inscrivaient d'ailleurs en porte à faux par rapport aux observations de Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 (cf. l'encadré ci-après).

**Les observations de la Cour des comptes sur la politique « d'investissement » du ministère de l'Éducation nationale en matière d'informatique scolaire**  
(extrait du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000)

*« Les textes portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ne permettent pas d'éviter une certaine confusion des compétences en matière de prise en charge des actions pédagogiques. La matière des nouvelles techniques de communication pose de manière générale cette question de frontières dans l'enseignement primaire comme dans l'enseignement secondaire. Bien qu'il s'agisse à l'évidence d'une politique affichée comme prioritaire par le ministère de l'Éducation nationale, ceux-ci ne relèvent pas en totalité de la compétence de l'Etat. Pour ce qui concerne l'équipement informatique, l'imputation sur le budget du ministère de moyens importants en cette matière, et de plus sur des crédits de fonctionnement, apparaît même contraire à la définition des compétences de l'Etat, limitativement énumérées par le décret du 25 février 1987, sauf à admettre une interprétation extensive de la notion de premier équipement ».*

Sous ces réserves, cette reconstitution n'en met pas moins en évidence la **prédominance des dépenses de rémunération, qui représentent plus de 96 % des crédits demandés pour 2005**, ce qui montre que la maîtrise des dépenses d'enseignement scolaire est étroitement liée à celle de la masse salariale afférente.

---

<sup>1</sup> Le chapitre 34-96 « Dépenses d'informatique et de télématique » ayant déjà été fondu dans la LFI pour 2002 avec le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ».

Elle tend également à montrer que le projet de budget pour 2005 prolonge, pour les crédits de l'enseignement scolaire, deux des trois grandes tendances observées au cours de la période 1993-2004 :

- le **dynamisme des dépenses de rémunération**, sous les effets conjugués de la hausse des dépenses de pension ainsi que de la revalorisation des rémunérations et, jusqu'en 2002, de la progression des effectifs ;

- la **maîtrise des dépenses d'intervention**, qui à structure et prix constants auront baissé de 15 % entre 1996 et 2005.

Cependant, le projet de budget 2005 se distingue de ceux des années précédentes par le rebond **des crédits d'investissements**, alors que ces derniers n'avaient cessé de baisser depuis 1993.

### 3. L'évolution du budget rapportée à celle des effectifs d'élèves

Le dynamisme des dépenses s'est accompagné au cours de la précédente législature d'une **baisse des effectifs** de l'enseignement scolaire : entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2001-2002, **le nombre d'élèves s'est réduit** de 185.000 (soit - 2,8 %) dans l'enseignement primaire et de 132.000 (soit - 2,2 %) dans l'enseignement secondaire.

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

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1 <sup>er</sup> degré	6 721	6 650	6 606	6 572	6 549	6 536	6 529	6 551
2 <sup>nd</sup> degré	5 731	5 715	5 688	5 661	5 614	5 599	5 597	5 581
<b>Total</b>	<b>12 452</b>	<b>12 365</b>	<b>12 294</b>	<b>12 233</b>	<b>12 163</b>	<b>12 135</b>	<b>12 126</b>	<b>12 132</b>

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

En revanche, selon les estimations et les prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait se redresser entre la rentrée 2003 et la rentrée 2005 : + 127.000 pour l'enseignement primaire, mais - 82.000 pour l'enseignement secondaire.

**Estimation et prévision des effectifs d'élèves dans les établissements du premier et du second degré pour les rentrées 2004 et 2005  
(Public + privé, France métropolitaine + DOM)**

*(en milliers)*

<b>Rentrée</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
1 <sup>er</sup> degré	6 551	6 616	6 678
2 <sup>nd</sup> degré	5 581	5 547	5 499
<b>Total</b>	<b>12 132</b>	<b>12 163</b>	<b>12 177</b>

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution. En effet, comme le relevait l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans une note de décembre 2001, « *il convient d'être particulièrement prudent dans l'interprétation des données chiffrées [pour le premier degré]* » : ces données, qui reposent traditionnellement sur un comptage manuel effectué par les directeurs d'école, « *sont de plus en plus incertaines en raison de la grève administrative des directeurs d'école, relayée à la rentrée 2001 par un mouvement des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN)* ». L'IGAENR concluait à cet égard « *il paraît [pourtant] difficilement acceptable que l'éducation nationale, qui représente le premier budget du pays, ne soit pas en mesure de rendre compte de la réalité des effectifs qu'elle accueille* ».

De même, on peut s'étonner de l'ampleur de la **révision** d'une année sur l'autre des **projections** du nombre d'élèves du second degré : le ministère projetait en 2002 que le nombre d'élèves du second degré baisserait de 183.000 entre les rentrées 2003 et 2007, puis projetait en 2003 que ce nombre baisserait de 120.000, avant de projeter cette année que ce nombre ne baisserait que de 155.000.

La fiabilité de ces prévisions revêt pourtant une importance particulière, puisque le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaite s'appuyer sur celles-ci pour ajuster le recrutement des enseignants à l'évolution prévisible des effectifs d'élèves. Lors de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, il a ainsi déclaré que, pour le budget 2005, la démographie constituait le principal élément explicatif de l'évolution des postes d'enseignants titulaires.

---

<sup>1</sup> Audition du 6 octobre 2004, bulletin des Commissions n° 23 / 2004.

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

**En effet le ratio crédits de l'enseignement scolaire de l'année n<sup>1</sup> (pensions comprises)/effectifs de l'enseignement scolaire durant l'année scolaire s'achevant en année n devrait augmenter, en euros constants<sup>2</sup>, d'environ 0,7 % par an en moyenne sur la période 2003-2005, contre + 2,8 % par an au cours de la précédente législature, ce contraste étant là encore plus prononcé si l'on prend en compte l'évolution du coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.**

## II. L'ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire par titre, dont les évolutions 2004/2005 sont brouillées par les nombreux transferts exposés *supra*, de sorte que votre rapporteur spécial ne détaillera pas dans les développements qui suivent l'ensemble des facteurs d'évolution des dépenses titre par titre, mais s'efforcera, dans un souci de clarté, de présenter les principales mesures nouvelles.

### Les crédits de l'enseignement scolaire

(en milliards d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Titre III	47,82	48,96	+ 2,38 %
Titre IV	7,66	7,56	- 1,3 %
Dépenses ordinaires	55,47	56,52	+ 1,89 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,061	0,070	+ 14,75%
<b>Total</b>	<b>55,53</b>	<b>56,59</b>	<b>+ 1,9%</b>

On peut toutefois observer que les dépenses ordinaires constituent **99,9 % des crédits** du budget de l'enseignement scolaire. Elles s'élèvent à 56,52 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

<sup>1</sup> Non compris le coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du travail.

<sup>2</sup> Déflaté de l'indice INSEE des prix à la consommation hors tabac.

## **A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRES III ET IV) ET DES EMPLOIS**

### **1. L'effet des mesures acquises et des mesures d'ajustement**

Comme votre rapporteur spécial l'a exposé précédemment, l'évolution des dépenses de fonctionnement résulte essentiellement de l'augmentation des pensions et, dans une moindre mesure, des effets différés de la hausse du point de la fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Cela étant, l'évolution de ces dépenses résulte également de diverses mesures acquises et mesures d'ajustement, notamment :

- à hauteur de **- 145 millions d'euros, de mesures d'ajustement** des crédits pour tenir compte de la situation réelle des personnels, du fait notamment de l'accélération des départs en retraite ;

- à hauteur de **+ 93 millions d'euros** (dont 11,7 millions d'euros pour les enseignants du privé sous contrat), par la création de la contribution destinée au financement des mesures en faveur de **l'autonomie des personnes âgées** ;

- à hauteur de **+ 33,5 millions d'euros**, par l'actualisation de la contribution au régime **temporaire de retraite des maîtres de l'enseignement privé** ;

- à hauteur de **+ 133 millions d'euros**, de l'incidence de la création de **la cotisation au régime additionnel de la fonction publique** en application de l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 relative à la réforme des retraites ;

- à hauteur de **+ 142 millions d'euros** (dont 100 millions d'euros pour les personnels de l'enseignement public et 42 millions d'euros pour les enseignants du privé sous contrat), **de l'effet en année pleine, des mesures de revalorisation catégorielles inscrites dans la loi de finances initiale pour 2004, dont l'ampleur était sans précédent au cours des dix dernières années.**

Pour les personnels de **l'enseignement public**, ces mesures comportaient notamment la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles ; la revalorisation du régime indemnitaire des personnels ATOS, des personnels de inspection et des personnels d'encadrement ; la poursuite du plan de revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'école ; le financement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dont bénéficient les fonctionnaires de

l'éducation nationale impliqués dans la politique de la ville ; la création d'heures supplémentaires d'enseignement (HSE) destinées à financer la réduction de 23 à 21 heures hebdomadaires des obligations de service des enseignants du premier degré exerçant dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et dans les écoles régionales d'enseignement adapté (EREA) ; le repyramidage des corps de personnels de direction dans le cadre de la réforme de leur statut ; enfin la création d'une « provision » pour la revalorisation de la rémunération des infirmières.

Pour les enseignants de **l'enseignement privé**, ces mesures comportaient principalement l'application à l'enseignement privé du protocole du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire, et la constitution du corps de professeur des écoles en application du principe de parité ;

- enfin, à hauteur de - **46 millions d'euros** de l'incidence en année pleine des **réductions d'effectifs** intervenues à la rentrée 2004.

On peut en effet rappeler que le projet de loi de finances comportait d'importantes mesures relatives aux effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire.

En effet, le projet de loi de finances prévoyait d'un côté les **créations** de 1.375 emplois d'enseignants du premier degré dans le public, de 40 emplois de personnels de direction du second degré ; de 70 emplois de personnels d'inspection et de 705 contrats d'enseignants du premier degré pour l'enseignement privé sous contrat, ainsi que la prise en charge de 285 personnels non enseignants de la collectivité territoriale de Mayotte.

En revanche, le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait les **suppressions** de 4.099 emplois d'enseignants du second degré (dont 2.400 stagiaires), de 60 emplois de conseillers d'orientation psychologues stagiaires, de 1.050 emplois de personnels administratifs (dont 750 dans les services académiques, 205 dans les EPLE et 100 à l'administration centrale) ; de 50 postes dans les établissements publics (dont 35 au CNDP) et de 734 contrats d'enseignants du second degré pour l'enseignement privé sous contrat.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait la création de 13.000 emplois budgétaires supplémentaires d'assistants d'éducation, tandis que devaient être supprimés 12.400 postes de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), dont 3.400 correspondaient toutefois à la suppression de postes qui n'étaient plus pourvus, et qu'était attendue pour 2004 une baisse du nombre d'emplois jeunes aides éducateurs (- 15.300).



Au total, le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait ainsi environ 14.800 ou 18.200 réductions de postes, selon que l'on comptabilise ou non, la suppression des 3.400 postes de MI-SE qui n'étaient d'ores et déjà plus pourvus au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

## 2. Le repli des emplois et des effectifs théoriques

Dans le prolongement des lois de finances initiales pour 2003 et pour 2004, **le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 propose de nouvelles mesures de réduction des effectifs.**

### *a) La baisse du nombre des emplois d'enseignants*

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 prévoit en effet pour l'enseignement public :

- d'un côté, la **création**, pour un coût de 6,76 millions d'euros en tiers d'année, de **1.000 emplois supplémentaires d'enseignants du premier degré** (après 1.500 en 2004), dont 300 emplois pour la collectivité départementale de Mayotte et 700 emplois de professeur des écoles. Ces créations sont destinées, selon le ministère, à accompagner l'augmentation du nombre des élèves de l'enseignement scolaire public du premier degré (+ 51.000 prévus à la rentrée 2005), et à poursuivre le plan en faveur de l'intégration scolaire des élèves handicapés ;

- de l'autre, compte tenu de la **décroissance escomptée du nombre des élèves** (- 44.700 élèves de moins dans le second degré prévus à la rentrée 2005), la **suppression** à compter de la rentrée 2005, pour un gain budgétaire de 46 millions d'euros en tiers d'année, de **3.350 emplois d'enseignant du second degré** (2.200 professeurs certifiés, 700 professeurs de lycée professionnel, 250 professeurs d'éducation physique et sportive, 200 professeurs d'enseignement général de collège) ;

- en outre, la **suppression**, pour un gain budgétaire de 17,7 millions d'euros en tiers d'année, de **2.100 emplois de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels** (1.100 emplois de maîtres auxiliaires et 1.000 emplois de professeur contractuel), pour tenir compte de l'extinction progressive du statut de maître auxiliaires, d'une part, de la meilleure maîtrise des recrutements de contractuels grâce à l'amélioration de la gestion des remplacements, d'autre part ;

- la **transformation** de 103 emplois d'enseignants (73 certifiés, 15 agrégés, 15 professeurs des écoles) en 17 emplois de conseillers principaux d'éducation (CPE), 40 personnels de direction, 15 emplois d'inspecteur de l'éducation nationale (IEN), et 15 emplois d'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) ;

- enfin, la création de 50 emplois d'enseignants au titre de la résorption de l'emploi précaire dans les établissements publics, les GRETA et en faveur de la mission générale d'insertion.

**Au total, le projet de lois de finances pour 2005 prévoit donc la suppression de 4.603 emplois budgétaires d'enseignants du public (non compris les 50 créations au titre de la résorption de l'emploi précaire), pour un gain budgétaire de 57 millions d'euros en tiers d'année.**

Par ailleurs, compte tenu des prévisions de départ en retraite et en application des règles de parité avec le public ainsi que de la loi de juin 1975, sont prévus pour **l'enseignement privé** (au titre IV), **la création de 138 contrats dans le premier degré et la suppression de 670 contrats dans le second degré**, soit un solde net négatif de 532 contrats, pour un gain budgétaire de 7 millions d'euros en fraction d'année.

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

Le projet de l'enseignement scolaire pour 2005 se caractérise principalement par :

- la **suppression**, pour un gain budgétaire de **4 millions d'euros en tiers d'année, de 600 emplois de personnel administratif** de catégorie C en 2005, dont 130 emplois à l'administration centrale, 160 emplois dans les services académiques et 310 emplois dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

Selon le ministère, cette mesure s'accompagne, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, d'une profonde modernisation des structures administratives destinée à recentrer et à rationaliser les missions des services centraux et celles des services déconcentrés. Ce resserrement des structures donne d'ailleurs lieu à 348 transformations d'emplois afin de poursuivre l'effort de requalification du personnel.

Elle constitue surtout un **effort considérable pour l'administration centrale**. En effet, les 130 emplois supprimés (dont 54 agents administratifs, 39 agents des services techniques, 11 adjoints administratifs, 15 conducteurs automobiles et 11 ouvriers) représentent 4 % des emplois budgétaires autorisés pour l'administration centrale par la loi de finances pour 2004, et ce, alors que l'administration centrale du ministère est, contrairement à une idée reçue,

d'ores et déjà relativement réduite, puisqu'elle recèle officiellement 0,3 % des emplois du ministère, soit 3.267 emplois, même si ces effectifs sont traditionnellement complétés par un volant de plusieurs centaines de « clandestins » inscrits sur d'autres supports budgétaires ;

- **la suppression** de 50 emplois de conseillers d'orientation ;

- **la suppression**, pour un gain de **2,7 millions d'euros en moitié d'année**, de 216 emplois budgétaires (200 agents administratifs et 16 moniteurs étrangers), à la suite du transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat ;

- la création de **407 postes de non enseignants** au titre de la **résorption de l'emploi précaire** dans les établissements publics, les GRETA et en faveur de la mission générale d'insertion :

- la **création**, par transformation d'emplois d'enseignants, de **40 emplois de personnels de direction** ;

- enfin, la **création** par transformation d'emplois d'enseignants de **15 emplois** d'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et **15 emplois** d'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR). A court terme, ces mesures constituent **une mesure régularisation de la situation existante**, puisque le nombre d'enseignants « faisant fonction » d'inspecteur est aujourd'hui particulièrement élevé : jusqu'à 20 % des effectifs d'inspection dans certaines académies selon la Cour des comptes.

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

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

Ces préconisations ont été reprises par la **Cour des comptes** dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, qui soulignait :

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

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

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 propose une évolution quantitative et qualitative de grande ampleur des personnels d'encadrement et de surveillance des élèves, puisqu'il prévoit :

- la transformation, pour un coût de 5 millions d'euros en tiers d'année, **de 9.000 emplois de maîtres d'internat et de surveillants d'externat (MI-SE)** en 9.000 emplois d'assistants d'éducation, ce dont votre commission des finances se félicite. Il convient en effet de rappeler que le statut des MI-SE était peu adapté aux besoins des établissements, tout en ne profitant guère aux étudiants qui en bénéficiaient : l'IGAENR soulignait ainsi dès 1999 que le bilan de leur insertion professionnelle était « sombre », leur taux de réussite aux concours de recrutement d'enseignants étant faible et leur taux de chômage à l'issue de leur période d'emploi étant très élevé. Ce diagnostic a d'ailleurs été récemment confirmé par une étude du CEREQ<sup>1</sup> relative aux effets du cumul emploi/études sur la réussite des études, qui concluait que les emplois de MI-SE figuraient toutes choses égales par ailleurs parmi les emplois les plus lourdement pénalisants pour la réussite universitaire. A l'inverse, le statut des assistants d'éducation est à la fois plus adapté aux besoins des établissements et plus souple pour les bénéficiaires (cf. l'encadré ci-après) ;

- la création, pour un coût de 5 millions d'euros en tiers d'année, de **800 emplois supplémentaires d'assistants d'éducation**, auxiliaires de vie scolaire, pour favoriser l'insertion des élèves handicapés ;

- la **création**, par transformation d'emplois d'enseignants, de **17 emplois de conseillers principaux d'éducation** ;

---

<sup>1</sup> « Le travail en cours d'études a-t-il une valeur professionnelle ? », J-F Giret, C.Béduwé, NEF n° 7, janvier 2004, CEREQ.

- **la poursuite de la baisse du nombre des aides éducateurs**, au fur et à mesure de la rupture ou de l'expiration de leurs contrats. La direction des affaires financières du ministère projette ainsi de réduire le nombre de postes d'aides éducateurs de 17.300 au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à 10.900 au 31 décembre 2005, cependant que leur nombre réel pourrait baisser de 15.968 à 9.876 entre ces deux dates selon la direction de l'enseignement scolaire du ministère. Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2005 par la **baisse de 80 millions d'euros de leurs dépenses de rémunération** prises en charge par la section budgétaire. En outre, leur durée d'indemnisation au chômage se révèle plus courte qu'anticipé en raison d'un taux de réemploi supérieur à celui des autres chômeurs de la même tranche d'âge, de sorte que les **crédits destinés à leur indemnisation du chômage** dans le cadre de la convention signée avec l'UNEDIC seraient réduits de **39 millions d'euros**, à 54,6 millions d'euros en 2005.

**Bilan de l'application de la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003  
relative aux assistants d'éducation**

Selon l'article L. 916-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 30 avril 2003 :  
*« Des assistants d'éducation peuvent être recrutés par les établissements d'enseignement mentionnés au chapitre II du titre Ier et au titre II du livre IV pour exercer des fonctions d'assistance à l'équipe éducative, fonctions en lien avec le projet d'établissement, notamment pour l'encadrement et la surveillance des élèves et l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des élèves handicapés, y compris en dehors du temps scolaire ».*

Au premier octobre 2004, 33.000 emplois d'assistants d'éducation (dont 5.200 emplois d'auxiliaires de vie) ont été créés :

- 20.000 emplois au premier janvier 2004 (prévus en LFI 2004), destinés à couvrir le remplacement de 9 000 contrats de MI/SE arrivés à échéance en 2003, la création de 5.000 postes d'auxiliaires de vie scolaire placés auprès des élèves handicapés, et le remplacement de 6.000 emplois jeunes sortis du dispositif en 2003.

- 13.000 emplois supplémentaires au premier septembre 2004 (prévus en LFI 2004), créés, au titre du remplacement des MI/SE (reconduction des départs constatés en 2003, soit 9.000 emplois), du remplacement des départs emplois jeunes (3 800), et de l'accompagnement des élèves handicapés (200 emplois dans le cadre de la création de 200 classes d'Unité Pédagogique d'Intégration).

**Les assistants d'éducation constitue une population jeune, essentiellement féminine, et possédant majoritairement un niveau d'études supérieur ou égal à bac +2**

Les 30.955 assistants d'éducation qui ont été recrutés pour pourvoir ces postes constituent une population aux caractéristiques suivantes :

- ce sont à 66 % des femmes ;

- ce sont très majoritairement de jeunes adultes : les moins de 25 ans représentent 44 % et les moins de 30 ans 77 % de l'effectif. La moyenne d'âge est néanmoins de 27 ans en raison du recrutement par certains établissements d'adultes plus âgés (un peu plus de 3 % ont plus de 40 ans) ;

- les assistants d'éducation doivent être, au terme de la loi, titulaires du baccalauréat ou d'un titre ou diplôme de niveau IV ou d'un titre ou diplôme de niveau égal ou supérieur. Néanmoins, certains candidats aux fonctions d'intégration individualisée des élèves handicapés (les AVS-i) pouvaient bénéficier d'une dispense de diplôme. Ces dispenses semblent n'avoir été que très exceptionnellement sollicitées. Au moment de leur recrutement, 34 % des assistants d'éducation ont comme dernier diplôme obtenu le baccalauréat (ou un niveau équivalent), 51 % ont un diplôme égal ou supérieur à Bac + 2 ;

- au moment de leur embauche, 19 % des assistants d'éducation ont déclaré qu'ils étaient au chômage et 22 % avaient un emploi (néanmoins, les emplois qu'ils occupaient étaient généralement d'un statut précaire - CDD). Enfin 60 % des assistants d'éducation affirment poursuivre des études (dont 20 % d'étudiants boursiers).

**Le mi-temps comme formule privilégiée**

60 % des assistants d'éducation sont employés à mi-temps, tandis qu'un peu plus d'un tiers d'entre eux a été recruté pour occuper un emploi à temps complet. La prépondérance du mi-temps s'explique par la nécessité de répondre à des besoins d'assistance éducative diversifiés ainsi que de rendre compatibles, pour les étudiants, le temps de service des assistants d'éducation avec la poursuite d'études supérieures. Néanmoins, on observe que la souplesse du dispositif permet à 2 % des assistants d'éducation d'être recrutés sur des contrats dont la quotité de service est comprise entre 70 et 90 %.

**La durée des contrats est en général d'un an ou de trois ans**

64 % des assistants d'éducation ont été recrutés pour une période comprise entre 10 et 14 mois. Ceci garantit la présence de l'assistant dans l'établissement au moins pour la durée de l'année scolaire. Néanmoins, 36 % des assistants d'éducation ont été recrutés pour une durée plus longue (supérieure à deux ans) avec des contrats d'au moins 28 mois (sachant que les contrats ne pouvaient pas être conclus pour une durée supérieure à trois ans). Les contrats d'une durée inférieure à un an correspondent à des situations particulières liées à l'organisation et à la situation de l'établissement, aux contraintes des candidats aux fonctions et des besoins de remplacement (ex : congé maladie).

### **Les assistants d'éducation sont encouragés à profiter du dispositif de formation et de validation des acquis**

Les dispositions concernant la validation des acquis de l'expérience sont applicables aux assistants d'éducation (toute personne ayant exercé des activités notamment professionnelles pendant une durée au moins égale à trois années peut en effet demander la validation de son expérience en vue de l'obtention du diplôme, du titre ou du certificat de qualification qui correspond à cette expérience). Ils peuvent s'adresser aux autorités académiques, qui les orienteront vers les organismes susceptibles de les aider dans la constitution de leur dossier.

Des instructions ont été adressées aux autorités académiques dès le mois de juin 2003 pour que puissent être valorisées les fonctions exercées par les assistants d'éducation. Ainsi il est demandé aux chefs d'établissement d'informer systématiquement les assistants d'éducation de la possibilité de validation, et de les orienter vers les services académiques (DAVA) et universitaires (SCUIO) compétents. Ceux-ci seront invités par les recteurs à présenter collectivement aux assistants d'éducation les possibilités de la VAE.

Lorsque les établissements d'enseignement supérieur auront mis en place le dispositif licence-master-doctorat et le système européen de crédits, les compétences acquises dans l'exercice des fonctions d'assistant d'éducation pourront être valorisées sous forme de crédits dans la mesure où elles correspondent au cahier des charges du diplôme visé.

### **Le dispositif particulier des auxiliaires de vie scolaire**

Les assistants d'éducation exerçant la fonction d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) ont pour mission d'assister l'équipe éducative et d'apporter une aide à l'accueil et à la scolarisation des élèves handicapés. Ils se distinguent entre :

- AVS-CO : recrutés par les chefs d'établissement, ils sont chargés de l'aide à l'intégration des élèves handicapés dans les dispositifs collectifs ;

- AVS-I : recrutés par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), après avis de la commission départementale d'éducation spéciale (CDES), ils assurent un suivi individualisé des élèves handicapés.

Les AVS bénéficient d'une formation spécifique, qui s'inscrit dans une logique de formation professionnalisante en cours d'emploi (un module de formation d'adaptation à l'emploi, à l'intention de tous les AVS, d'une durée de 60 heures et des modules d'approfondissement, dont la durée totale annuelle ne peut excéder 140 heures).

Le nombre d'AVS est passé de 3.400 à la rentrée 2001 (dont 33 % d'aides éducatrices rémunérés par l'éducation nationale, 47 % salariés d'associations, les autres étant salariés de collectivités locales) à plus de 7.000 à la rentrée 2003 (dont près de 85 %, soit plus de 6.000 agents, étaient rémunérés par l'éducation nationale et 15 % par des associations et collectivités territoriales). Le nombre d'élèves accompagnés a, de ce fait, été augmenté : on en dénombrait ainsi 10.167 en mai 2004 (8.726 dans le premier degré et 1.441 dans le second degré).

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

L'appréciation de l'évolution d'ensemble du nombre des personnels de surveillance et d'éducation des élèves est complexe. Cependant, les informations transmises par le ministère à la demande de votre rapporteur spécial permettent toutefois de reconstituer le tableau ci-après :

**Evolution consolidée des moyens de surveillance des élèves**

Rentrée	Postes de MI/SE (en ETP)	Emplois jeunes (1)	Emplois budgétaires d'Assistants d'éducation	Emplois budgétaires de Conseillers principaux d'éducation (en ETP) (2)	Total
2000	40.787	62.324	0	10.631	113.742
2001	40.787	60.430	0	10.855	112.072
2002	40.787	55.770	0	11.184	107.741
2003	35.187	31.000	20.000	11.184	97.371
2004	22.787	15.698*	33.000	11.224	82.709
2005	13.787	9.876*	42.800	11.247	77.710

(1) Source DESCO (prévisions pour 2004 et 2005). Au 31 décembre de chaque année et y compris les aides éducateurs des établissements d'enseignement privé sous contrat dont la fraction de rémunération prise en charge par le MENERS est inscrite sur le chapitre 43-02 du titre IV.

(2) Hors stagiaires.

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

Les **données** retracées dans ce tableau ne sont **pas homogènes**, puisque les emplois jeunes correspondent à des effectifs réels (prévisionnels pour la rentrée 2004 et 2005<sup>1</sup>), cependant que les MI/SE, les assistants d'éducation et les CPE correspondent à des emplois budgétaires, éventuellement fractionnés pour tenir compte des temps partiels (le nombre d'assistants d'éducation effectivement salariés par le ministère pouvant être ainsi plus élevé que le nombre de postes ETP reproduit ci-dessus), mais aussi susceptibles de ne pas être intégralement consommés, ce qui était notamment le cas de 3.400 postes de MI-SE à la fin de l'année 2003.

<sup>1</sup> Effectifs que le ministère semble éprouver des difficultés à afficher de manière fiable, puisque les chiffres transmis diffèrent selon les réponses adressés aux questions de votre rapporteur spécial et diffèrent de ceux affichés dans l'avant-projet annuel de performance (PAP), ce dernier se distinguant d'ailleurs à ce titre par l'absence de toute précision de source, de date et de périmètre, ce qui ôte toute signification aux données reproduites. On peut d'ailleurs craindre que le ministère tende à sous estimer les démissions d'aides éducateurs en cours d'année, afin de se constituer de facto une réserve de crédits..



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

Sous ces réserves, ce tableau suggère :

- d'une part, que le nombre total « d'adultes » disponibles pour la surveillance et l'encadrement des élèves a amorcé son repli dès la rentrée 2001, ce nombre s'étant ainsi réduit de 6.001 entre la rentrée 2000 et la rentrée 2002 (soit - 5,3 %) en raison de la baisse des effectifs réels d'aides éducateurs ;

- que ce repli s'est accéléré au cours des trois derniers exercices budgétaires, puisque les moyens de surveillance des élèves se réduisent de 10.370 à la rentrée 2003, de 14.662 à la rentrée 2004 et de 4.999 à la rentrée 2002, soit une baisse cumulée de 27,8 %.

*d) L'évolution globale des effectifs*

Au total, après environ 8.000 suppressions de postes en 2003, puis 18.400 suppressions de postes en 2004, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 propose la suppression d'environ 11.300 postes.

Ces chiffres ne tiennent d'ailleurs pas compte de la **réduction du nombre de personnes en contrat emploi solidarité dans les EPLE**, difficile à apprécier, compte tenu de la saisonnalité de ces contrats (cf. le tableau ci-après), mais qui se traduisent dans le projet de loi de finances par une réduction de crédits à hauteur de 12 millions d'euros.

**Contrats emploi solidarité (CES)**  
**Evolution des effectifs au cours des années récentes (2002 – 2004)**

2002		2003		2004	
effectifs en janvier	effectifs en septembre	effectifs en janvier	effectifs en septembre	effectifs en janvier	effectifs en juillet
34.043	36.886	32.722	26.846	29.345	18.145

Source : CNASEA

En tout état de cause, on peut estimer que les effectifs rémunérés par le budget de l'enseignement scolaire pourraient se réduire au total d'un peu plus de 40.000 personnes ETP (sur un peu plus de 1,2 million) sur la période 2003-2005, soit une baisse de plus de 1 % par an en moyenne.

Et ces efforts de maîtrise des effectifs contrastent fortement avec la progression continue observée sur la période 1990-2002 (soit + 1,2 % par an en moyenne).

*e) L'évolution des taux d'encadrement*

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

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

	<b>1998-1999</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2000-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2002-2003</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005 (1)</b>
Nombre d'élèves du primaire (en milliers)	5.709	5.680	5.661	5.651	5.645	5.680	5.735
% d'évolution	- 0,69	-0,52	- 0,33	-0,19	- 0,09	0,61	0,97
<b>Encadrement élèves/enseignants</b>	<b>23,31</b>	<b>23,20</b>	<b>23,10</b>	<b>23,00</b>	<b>22,86</b>	<b>22,87</b>	<b>22,95</b>

(1) Prévision

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

**Evolution du taux d'encadrement de l'enseignement secondaire**  
(Public- France métropolitaine+DOM)

	<b>1998-1999</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2000-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2002-2003</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005 (1)</b>
Nombre d'élèves du secondaire en milliers (2)	4.765	4.746	4.706	4.692	4.703	4.678	4.652
% d'évolution	- 0,41	- 0,42	- 0,83	- 0,30	0,22	-0,53	-0,54
<b>Encadrement élèves/enseignants</b>	<b>13,46</b>	<b>13,29</b>	<b>13,11</b>	<b>12,87</b>	<b>12,68</b>	<b>12,72</b>	<b>12,70</b>

(1) Prévision

(2) Les effectifs d'élèves correspondent à l'ensemble des effectifs du second degré y compris les effectifs de STS et de CPGE.

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

### 3. Les mesures catégorielles

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2005 propose une série de mesures catégorielles pour un **coût total** (y compris pour les enseignants du privé rémunérés sur le titre IV) **de 255 millions d'euros en année pleine**, soit 36 millions de plus que l'année dernière et, de loin, le montant le plus élevé atteint au cours des douze dernières années.

#### *a) Les principales mesures concernant les enseignants*

Les principales mesures concernant les enseignants sont les suivantes :

- la poursuite du **plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles**, avec, comme chaque année, 20.735 transformations d'emplois dans l'enseignement public pour un coût en tiers d'année de **41 millions d'euros**, et 3.514 transformations d'emplois dans l'enseignement privé pour un coût en tiers d'année de 9,2 millions d'euros. A ce rythme, ce plan d'intégration devrait être achevé en 2007 ;

- la constitution d'une provision à hauteur de **17 millions d'euros** en mi-année (14,2 millions pour l'enseignement public, 2,8 millions pour l'enseignement privé) afin d'améliorer **l'attractivité des carrières enseignantes**. Cette mesure vise selon le ministère à prévenir le développement d'une concurrence éventuelle sur le marché du travail des personnels qualifiés et des difficultés de recrutement, notamment dans les disciplines scientifiques et techniques. Votre rapporteur spécial salue cette initiative, tout en exprimant le souhait que le ministère lie l'octroi de cette provision à la réforme des obligations de service ;

- des mesures de **repyramidage**, parmi lesquelles le repyramidage du corps des professeurs des écoles (pour un coût en tiers d'année de 0,878 million d'euros pour l'enseignement public et de 0,167 million d'euros pour l'enseignement privé) ; le repyramidage des corps d'enseignants du second degré (pour un coût en tiers d'année de 0,535 million d'euros pour l'enseignement public et de 0,4 million d'euros pour l'enseignement privé) ; le repyramidage du corps des professeurs d'enseignement général de collège -PECG (pour un coût en tiers d'année de 0,383 million d'euros pour l'enseignement public et de 0,248 million d'euros pour l'enseignement privé) ; le repyramidage du corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive -CE d'EPS- (pour un coût en tiers d'année de 0,573 million d'euros pour l'enseignement public et de 0,192 millions pour l'enseignement privé).

*b) Les principales mesures concernant les personnels administratifs et d'encadrement*

Les principales mesures en faveur des autres catégories de personnels sont :

- la poursuite de la **revalorisation indemnitaire**, pour un coût de **24,6 millions d'euros**, des personnels des filières administratives, de santé, de recherche et de formation. Mise en place depuis 2003, cette politique (dont le coût sur la période 2003-2005 est de 80 millions d'euros) vise à réduire l'écart qui sépare en matière indemnitaire le ministère de l'éducation nationale des autres ministères.

- la revalorisation des indemnités des **inspecteurs territoriaux** (IA-IPR et IEN), pour un coût de 2 millions d'euros ;

- la poursuite, à hauteur de 1,5 million d'euros, du plan de revalorisation des **personnels infirmiers** entrepris en 2003 ;

- des mesures de **repyramidage** en faveur des **personnels non enseignants** pour un montant de **2,42 millions d'euros** en tiers d'année visant à améliorer les déroulements de carrière, parmi lesquelles les repyramidages du corps des adjoints administratifs (1,679 million d'euros), du corps des personnels de catégorie A de la filière administrative (0,323 million d'euros), du corps des assistants de service social (0,211 million d'euros) ;

- le repyramidage du corps des **personnels de direction**, par la création de 72 postes de hors classe, pour un coût de 0,815 million d'euros en année pleine. Cette mesure n'était pas prévue dans le protocole du 16 novembre 2000 relatif à la carrière des personnels de direction. Cependant, le faible nombre de départs en retraite ne permettant pas de promouvoir un nombre suffisant de fonctionnaires dans les grades supérieurs, il a été décidé de dépasser de 0,5 % le plafond de pyramidage statutairement prévu pour la hors classe (porté à 8,5 % cette année au lieu de 8 %).

On peut **se féliciter** de cette nouvelle mesure de revalorisation en faveur des personnels de direction, qui permet de renforcer l'attractivité de leur corps. Il convient toutefois d'observer que le protocole d'accord du 16 novembre 2000 prévoyait d'accompagner la revalorisation des personnels de direction de la mise en place d'un nouveau dispositif d'évaluation, fondé notamment sur la rédaction de lettres de mission. Commencée en 2001, la diffusion de ce dispositif devait initialement être achevée en 2004. Or le rapport de l'IGEN de juin 2003<sup>1</sup> sur le suivi de ce dispositif suggère que sa diffusion a pris du retard, d'une part, que ses modalités demeurent encore caractérisées par des lourdeurs et des complexités excessives.

---

<sup>1</sup> cf. la note de l'IGEN de juin 2003 sur le suivi en 2002-2003 du dispositif d'évaluation des personnels de direction.

#### 4. Les subventions de fonctionnement à l'enseignement privé

Les **subventions de fonctionnement** à l'enseignement privé s'élèvent dans le projet de budget 2005 à **0,886 milliards d'euros**, soit une hausse de 0,1 % (contre + 2,4 % en 2004, + 0,1 % en 2003 et + 1,1 % en 2002). Ces subventions représentent environ 13 % des crédits consacrés à l'enseignement privé (6,818 milliards d'euros dans le projet de budget 2005, inscrits au titre IV).

Cette évolution résulte notamment des effets conjugués de plusieurs mesures de sens contraire :

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

- la hausse des crédits correspondant au forfait d'externat, qui bénéficie d'un abondement au titre de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique (+ 4,023 millions d'euros) et au titre de l'accueil et de l'intégration des élèves handicapés (+ 4,17 millions d'euros).

#### 5. Les crédits consacrés aux bourses et secours d'études

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** s'élèvent à **569,5 millions d'euros**, en légère augmentation (+ 0,06 %). Cette évolution résulte notamment :

- d'un côté, de l'augmentation de 1,7 % des taux des bourses et des primes associées pour les lycéens, pour un coût de 3,5 millions d'euros, et de l'extension du fonds social lycéen aux établissements d'enseignement privé pour un coût de 1,3 million d'euros ;

- de l'autre, du constat du repli du nombre des élèves bénéficiaires (+ 0,6 % au collège, mais - 2,7 % au lycée entre les rentrées 2001-2002 et 2003-2004)

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

- Les bourses comprennent :

- les **bourses de collège**, attribuées en fonction des charges et des ressources des familles, d'un montant maximal de 299 euros pour l'année scolaire 2004-2005 et attribuées à 779.000 élèves en 2003-2004 ;

- les **bourses nationales de lycée**, attribuées sur critères de ressources à 574.000 élèves en 2001-2002, soit 25 % des lycéens ;

- les **bourses de mérite**, au nombre de 30.000 à partir de la rentrée 2002, attribuées sur critères scolaires et sociaux et d'un montant annuel forfaitaire de 767,27 euros ;

- les **primes** d'entrée en classes de seconde, de première et de terminale versées avec le premier terme de la bourse de lycée, et d'un montant de 213,43 euros ;

- les **aides spécifiques** aux élèves boursiers de l'enseignement technique et professionnel (primes d'équipement, d'un montant de 336 euros, et primes à la qualification, d'un montant de 428.55 euros) ;

- enfin, les **primes d'internat** et les bourses d'études pour les lycées français en Europe, au nombre de 35 en 2001-2002.

Les crédits évaluatifs destinés à ces bourses avaient été systématiquement **sous-consommés** au cours de ces dernières années en raison des effets conjugués de la faible revalorisation des barèmes et des taux, d'une part, de l'amélioration de la financière des familles jusqu'en 2001, d'autre part, ces crédits servant alors gage pour des mesures de redéploiement ou d'annulation en gestion : la Cour des comptes estimait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 que ces crédits présentaient un caractère non pas prévisionnel, mais « *provisionnel* ». Les mesures d'ajustement à la baisse adoptées dans la loi de finances initiale pour 2004 (- 27 millions d'euros) et proposées pour 2005 (- 5 millions d'euros) s'apparentaient donc *a priori* à des opérations de **sincérité budgétaire**. Comme le montre le tableau ci-après, ces opérations semblent toutefois avoir désormais atteint leurs limites.

**Tableau récapitulatif des effectifs de boursiers, des crédits consommés et des crédits budgétaires**

(en euros)

Année scolaire	Effectifs de boursiers Collège et lycée	Crédits consommés bourses (en euros)	Année budgétaire	Crédits de bourses de collèges et de lycée en LFI (§10 et § 40)	Reports de crédits de l'année précédente pour l'ensemble du chapitre 43-71
1999-2000	1 403 149	502 619 622	2000	554 453 435	8 806 424
2000-2001	1 388 908	487 346 131	2001	551 253 530	16 858 120
2001-2002	1 357 392	513 357 599	2002	531 233 922	27 494 994
2002-2003	1 335 840	511 183 110	2003	517 646 417	23 141 852
2003-2004	1 338 881	523 773 455	2004	497 889 243	17 800 647

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

• Par ailleurs, les crédits du chapitre 43-71 financent également les **fonds sociaux** destinés à aider certains élèves ou leurs familles à faire face à des situations difficiles : le fonds social lycéen, créé en 1991 et destiné aux lycées publics ; le fonds social collégien, créé à compter de la rentrée 1995 dans les établissements publics et du 1<sup>er</sup> janvier 1996 dans les établissements d'enseignement privé sous contrat ; enfin, le fonds social pour les cantines créé à partir de la rentrée 1997-1998 dans le cadre de la loi contre les exclusions.

Ces fonds sont attribués aussi bien aux élèves de l'enseignement public que de l'enseignement privé. A ce titre, le budget 2005 **met fin à une inégalité** entre les élèves de l'enseignement public et privé en étendant le bénéfice du fonds social lycéen aux établissements privés sous contrat pour un montant de 1,35 million d'euros. Cette mesure explique l'augmentation des crédits des fonds sociaux, qui s'inscrivaient en baisse depuis plusieurs années.

Cela étant, il convient de rappeler que ces fonds sociaux se sont caractérisés d'emblée à la fois par des taux de consommation faibles et par des **reliquats** très importants.

Le rapport général de l'IGAENR pour 1999 observait ainsi déjà « *un accroissement des reliquats... nombreux [étant] les exemples d'établissements qui ne parviennent pas à réduire sensiblement ce reliquat, y compris dans un collège dont le principal assure pourtant que le contexte social est parfois dramatique... le cas le plus caricatural [étant] sans doute celui d'un lycée qui reçoit chaque année, au titre du fonds social, un crédit de 60.000 francs qu'il thésaurise consciencieusement au point que le montant des crédits disponibles s'élevait, à la rentrée dernière, à 362.858 francs* ».

De manière similaire, la **Cour des comptes** concluait dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif : *« la gestion de ces fonds au niveau des établissements scolaires illustre toute la difficulté de mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités scolaires, qui mobilisent des moyens budgétaires souvent importants au regard d'une efficacité parfois réduite. Ainsi les fonds sociaux, dotés annuellement d'environ 85 millions d'euros, connaissent une situation récurrente de sous-consommation. A l'occasion des contrôles d'EPLÉ, les chambres régionales des comptes ont relevé l'importance des sommes non utilisées et la constitution de reliquats qui d'année en année ne cessent d'augmenter. A titre d'exemple, un collège de l'est de la France affichait au 31 décembre un total de crédits non consommés représentant cinq fois le montant annuel des aides accordées au titre du fonds social collégien.... [En outre], au sein des établissements, les procédures d'attribution de ces trois fonds sociaux sont souvent imprécises et rarement formalisées, sans citer les cas (environ 5 % des établissements), où la commission interne chargée de cette attribution n'a jamais été constituée, ou jamais réunie. La politique d'aide, sur laquelle le conseil d'administration n'est presque jamais consulté, varie considérablement d'un établissement à l'autre, et le pourcentage de familles bénéficiaires peut aller, selon les cas, de 1 % à 30 %. Quant à l'obligation d'établir un bilan annuel de l'utilisation des fonds, elle est loin d'être toujours respectée... ».*

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

D'un point de vue budgétaire, le ministère a progressivement pris en compte ce constat, en réduisant les dotations demandées en loi de finances initiale et surtout en procédant en cours de gestion à des **annulations** d'une ampleur et d'une fréquence telles, qu'elles vidaient de son sens l'autorisation parlementaire : 21 % des crédits n'ont pas été délégués en 2001, 40 % en 2002, 22 % en 2003 et de nouveau 22 % en 2004.



### Evolution des crédits destinés aux fonds sociaux

(en millions d'euros)

Crédits initiaux de fonds sociaux inscrits au budget	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Fonds sociaux collégiens et lycéens	47,23	34,61	34,61	33,51	34,86
Fonds sociaux cantines	38,11	38,11	38,11	36,94	36,94
<b>TOTAL</b>	<b>85,34</b>	<b>72,72</b>	<b>72,72</b>	<b>70,45</b>	<b>71,80</b>

(changement de périmètre à compter de 2004 : en LFI 2004, 2,27 millions d'euros de crédits de fonds sociaux de l'enseignement public ont été transférés sur le chapitre 39-02 pour ce qui concerne les académies de Bordeaux et Rennes).

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

### Crédits effectivement délégués par les rectorats aux EPLE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Fonds sociaux lycéen et collégien	31,60	17,67	27,29	ND
Fonds social cantines	35,95	25,97	29,41	ND
<b>Total</b>	<b>67,55</b>	<b>43,64</b>	<b>56,70</b>	<b>55</b>

Prévision pour 2004

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

Ces mesures de réduction des crédits délégués se sont traduites par la **réduction progressive à partir de 2000 des reliquats**, comme le suggère le tableau ci-après.

### Reliquat de fonds sociaux

(en millions d'euros)

Date	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Taux de remontée*	95 %	78,5 %	65,58 %	85,4 %
Fonds sociaux lycéen et collégien	66,1	54,1	37,1	30,6
Fonds sociaux des cantines	28,1	28,4	18,9	16,2
<b>TOTAL</b>	<b>94,2</b>	<b>82,5</b>	<b>56</b>	<b>46,8</b>

\* Pourcentage d'établissements pris en compte dans les remontées des bases académiques

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

Cependant, cette réduction s'est également traduite, malgré les instructions données aux rectorats pour « cibler » les mesures de réduction sur les établissements disposant de reliquats excessifs, par une **baisse de la consommation effective, au détriment des élèves.**

#### Consommation de fonds sociaux par les EPLE

(en millions d'euros)

Année	2000	2001	2002	2003
Consommation de fonds sociaux (reliquat au 31 décembre de l'année précédente + crédits délégués – reliquats en fin d'année)	96.61*	94.05	52.84	nd

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

### 6. La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement et d'intervention

Votre rapporteur spécial **se félicite** de l'accord cadre avec Microsoft signé le 18 décembre 2003, qui permet au ministère de développer l'usage **des technologies de l'information et de la communication** dans l'enseignement tout en maîtrisant les coûts (cf. l'encadré ci-après).

En effet, grâce à cet accord, le ministère a pu obtenir pour les licences, une baisse de plus de 50 % des tarifs initialement proposés (de 110 euros à 48 euros par licence), un prix symbolique pour les établissements en ZEP (3,7 euros), et la gratuité pour l'assistance de deuxième niveau et un programme de veille et de formation. A périmètre constant, **l'économie réalisée serait de l'ordre de 10 millions d'euros par an pour les collectivités territoriales et l'Etat au cours les trois prochaines années.** Cette opération démontre, s'il en était encore besoin, la nécessité de rationaliser la fonction achat informatique dans la fonction publique mise en évidence par rapport d'information sur l'informatisation de l'Etat<sup>1</sup> de notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances.

---

<sup>1</sup> Au Sénat : rapport d'information n° 422 (2003-2004) « L'informatisation de l'Etat. Pour un Etat en ligne avec ses citoyens ».

### L'accord-cadre du 18 décembre 2003

Depuis 1997, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) conduit, dans le respect de la concurrence, une politique de partenariat avec les entreprises, les organismes ou les associations qui décident d'apporter leur concours à la réalisation des objectifs de développement des usages des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement. C'est dans cet esprit qu'un accord-cadre a été conclu, le 18 décembre 2003, avec la société Microsoft France pour deux années reconductibles (2004-2005).

L'accord concerne l'ensemble des établissements de l'éducation nationale (administration centrale, rectorats, inspections académiques, réseau SCÉRÉN, IUFM, établissements d'enseignement supérieur, lycées, collèges, écoles...) et les collectivités territoriales concernées par l'équipement des écoles et des établissements d'enseignement.

Il a pour objectif principal de favoriser l'accès à la dernière version de la suite bureautique de cette société à des conditions avantageuses, mais il prévoit également la mise à disposition d'un support technique adapté, d'un plan de formation pour les personnels de l'éducation nationale et d'un dispositif spécifique d'équipement des établissements situés dans les ZEP.

De plus, les micro-ordinateurs reçus sous forme de dons dans les écoles, collèges et lycées pourront bénéficier de la mise à jour gratuite de leurs anciens systèmes d'exploitation.

Avec la signature de cet accord, le ministère chargé de l'éducation ne devient pas pour autant le prescripteur d'une solution unique. Des accords signés antérieurement à celui-ci, donnant accès gratuitement à des suites bureautiques différentes.

Les nombreux établissements qui choisissent d'utiliser leurs crédits pour acheter en priorité les logiciels de la société Microsoft retrouveront, grâce à cet accord, une plus grande latitude pour acheter davantage de contenus pédagogiques.

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Par ailleurs, il convient de souligner que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit, en matière de fonctionnement courant, les mesures suivantes :

**- l'augmentation de 6 millions d'euros des crédits d'examens et de concours.** Cette augmentation vise à adapter les crédits votés au niveau réel des dépenses, en progression rapide ces dernières années du fait de la création de nouveaux examens et concours, de la multiplication des épreuves et de l'augmentation de leur coût unitaire. Cette augmentation devrait également permettre de réduire les restes à payer de ce chapitre, qui ont quasiment doublé entre 1999 (18 millions d'euros) et 2003 (34 millions d'euros), ce qui se traduit concrètement par des retards de paiement considérables de nature à démotiver les examinateurs. Cela étant, cette remise à niveau des crédits doit normalement s'accompagner, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, d'une simplification ainsi que d'une rationalisation de la réglementation des examens et concours, afin de maîtriser les dépenses ;

- **l'abondement, à hauteur de 3,9 millions d'euros**, des crédits du chapitre 34-98 relatif aux **moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés** afin, selon le ministère, d'améliorer le remboursement des frais de déplacement, de compenser la hausse des dépenses locatives et de permettre une accélération des travaux de réhabilitation des locaux ;

- **l'augmentation de 3 millions d'euros, des moyens de la mission générale d'insertion (MGI)**, structure chargée de mettre en place des actions diplômantes, d'accès à la qualification et d'accompagnement vers l'emploi en faveur de ces jeunes ;

- **l'augmentation de 3 millions d'euros des crédits destinés à l'informatique**, afin notamment de développer et de diffuser les systèmes d'information et de gestion nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ;

- **la mise en place de crédits destinés au financement des droits de reproduction des œuvres protégées**. On peut toutefois s'interroger sur l'adéquation aux besoins du montant des crédits prévus (soit 440.000 euros pour l'enseignement public et 160.000 euros pour l'enseignement privé) ;

- **l'augmentation de 0,5 million d'euros** des crédits destinés à l'insertion des **personnels handicapés** ;

- la majoration de 0,3 million d'euros de la contribution de l'Etat aux **transports scolaires** outre-mer.

Enfin, il convient de rappeler que la diminution apparente des dépenses d'intervention dans le projet de loi de finances pour 2005 s'explique en fait par des transferts internes vers le titre III. Ainsi :

- la baisse apparente de la contribution de l'Etat aux transports scolaires outre-mer et en Île-de-France (- 1,2 %, à 111,3 millions d'euros), résulte du transfert au budget du ministère de l'intérieur des crédits destinés aux transports scolaires au profit de la collectivité départementale de Mayotte, en application de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 ;

- de même, la baisse des subventions aux dépenses d'éducation **outre-mer** inscrites au titre IV s'explique par le transfert de 30,9 millions d'euros dans le cadre des expérimentations menées dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ;

- et la baisse des crédits demandés pour le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* » résulte pour l'essentiel du transfert vers le titre III des crédits de rémunération des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidé.

## **B. LE REBOND DES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)**

Les dépenses en capital ne représentent qu'un peu plus **d'un millième (0,11 %)** du budget de l'enseignement scolaire.

Cela étant, avec **70,6 millions d'euros de crédits de paiement** demandés pour 2004, elles s'inscrivent **en hausse de 15,6 %** (après une baisse de - 21 % en 2003, + 0,7 % en 2002, + 3,0 % en 2001 et - 11 % en l'an 2000).

Votre rapporteur spécial **se félicite** de cette augmentation des crédits de paiement, qui doit permettre **d'accélérer la rénovation du parc immobilier du ministère, dont le caractère indispensable a été souligné par les résultats du contrôle de notre collègue Roger Karoutchi sur la politique immobilière de l'administration centrale** (cf.l'encadré ci-après).

### **La politique immobilière de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale : une illustration des carences de la stratégie immobilière de l'Etat**

Notre collègue **Roger Karoutchi**, alors rapporteur spécial du budget de l'enseignement scolaire, a réalisé en 2003 et en 2004 **un contrôle sur pièces et sur place** de la politique immobilière de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, dont les principales conclusions sont reproduites ci-après.

1. Avec une administration centrale dotée en 2004 de **3.267 emplois budgétaires** (auxquels on peut ajouter 259 emplois budgétaires pour les membres des inspections générales), sur les 1.137.644 emplois budgétaires du ministère pour l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur, **l'éducation nationale est l'un des ministères les moins centralisés.**

En effet, les emplois budgétaires de son administration centrale ne représentent en 2004 que **0,3 % de ses emplois budgétaires**, contre **17,7 % pour le ministère de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité** (hors IGAS) ; **7,9 %** pour le ministère de la culture et de la communication ; **6,5 % pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales** ; **5,0 % pour le ministère de la défense** (personnels civils, hors DGSE) ; **4,7 % pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** (hors INSEE, inspection générale des finances, contrôle d'Etat, contrôle financier, Cour des comptes, commission de contrôle des assurances, Conseil de la concurrence, Autorité de régulation des télécoms) ; **2,5 % pour le ministère de l'équipement**, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ; **2,2 % pour le ministère de l'intérieur**, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Le nombre d'emplois budgétaires de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale s'inscrit d'ailleurs en net repli depuis deux décennies. En effet, 798 emplois budgétaires de l'administration centrale ont été supprimés ou transférés entre 1984 et 1993<sup>1</sup> à la suite, notamment, des lois de **décentralisation** ; et 543 emplois budgétaires de l'administration centrale ont été supprimés ou transférés entre 1995 et l'an 2000, dans le cadre, notamment, des réformes visant à promouvoir la **déconcentration** de la gestion des personnels. Au total, les emplois budgétaires de l'administration centrale de l'éducation nationale se sont ainsi d'ores et déjà réduits de près d'un tiers entre 1983 et 2003 et cette évolution devrait se prolonger sur la période 2004-2006 aux termes de la stratégie ministérielle de réforme.

Ce constat explique d'ailleurs pour partie les **carences** du ministère de l'éducation nationale en matière de **pilotage**, et ce, d'autant plus qu'une partie des agents de l'administration centrale sont toujours affectés à des missions de gestion courante (notamment au sein de la direction des personnels enseignants), et non pas à des missions de conception, d'impulsion, de coordination et d'évaluation des politiques publiques en matière d'éducation.

2. Du fait d'un côté des emplois non pourvus, de l'autre, des agents à temps partiel (un emploi budgétaire pouvant correspondre à deux agents à mi-temps), **les effectifs rémunérés au titre de l'administration centrale s'élevaient à 3.522 en 2002** (hors inspections générales), selon le bilan social du ministère.

A ces effectifs rémunérés au titre de l'administration centrale, il convient toutefois d'ajouter, pour apprécier la politique immobilière de l'administration centrale, les agents qui sont affectés pour tout ou partie de leur service à l'administration centrale et y bénéficient de bureaux, tout en étant rémunérés au titre de leur affectation (souvent pour ordre) dans d'autres structures (rectorats et inspections académiques, établissements publics sous tutelle du ministère, universités, établissements scolaires, etc.).

**Irrégulière** au regard de la nomenclature budgétaire, cette **pratique** n'en est pas moins **endémique** au ministère de l'éducation nationale : un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) de mai 1968 recensait ainsi déjà 371 de ces agents, alors qualifiés de « clandestins » (soit 13 % des effectifs de la centrale), tandis qu'un autre rapport de l'IGAEN de septembre 1973 relatif à l'étude des effectifs et des locaux de l'administration centrale n'en recensait plus que 254, l'augmentation des emplois budgétaires ayant permis selon l'IGAEN de « déclandestiniser » nombre d'entre eux.

Cette pratique trouve d'ailleurs son origine dans deux facteurs congruents :

- d'une part, les effets conjugués du défaut de support budgétaire régulier permettant l'emploi d'enseignants par l'administration centrale, notamment pour des missions de conception et d'expertise à temps partiel ou à durée déterminée, et du souhait des enseignants dont le concours temporaire s'avère nécessaire de conserver leur poste dans leur établissement d'origine. Ces enseignants sont ainsi maintenus pour ordre dans leurs établissements et remplacés par des « titulaires remplaçants » ou par des contractuels ;

- d'autre part, la tentation des directions de l'administration centrale du ministère de puiser dans le vivier des enseignants et des personnels déconcentrés – plus d'un million de personnes – pour répondre à des besoins urgents ou pour amortir les effets des réductions d'emplois budgétaires.

---

<sup>1</sup> Source : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, rapport de la « Mission Centrale 2000 » (1993).

Cela étant, il convient de souligner un **progrès récent** : afin notamment d'améliorer la gestion immobilière, les agents « clandestins » sont répertoriés direction par direction depuis l'an 2000 : leur nombre s'élevait ainsi à 517 en l'an 2000 ; à 595 en 2001 ; à 510 en 2002 et à 508 en 2003, soit plus d'un huitième des effectifs de l'administration centrale.

**Pour 2003, les 508 agents « clandestins » recensés** comprenaient 466 fonctionnaires de catégorie A et correspondaient à **394 emplois équivalent-temps plein (ETP)**, dont 82 à la direction de la technologie (dont ils représentaient près de la moitié des effectifs), 69 à la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) et 50 à la direction de l'évaluation et de la prospective.

**3. Au total, l'administration centrale « loge » ainsi un peu plus de 4.000 personnes<sup>1</sup>**, compte non tenu des membres des trois inspections générales du ministère – inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et inspection générale des bibliothèques- qui, pour la quasi-totalité d'entre eux, ne disposent pas à ce jour du bureaux en propre.

Ces effectifs sont répartis sur près d'une **vingtaine de sites**, pour la plupart propriété de l'Etat, cette dispersion étant source de **surcoûts**, notamment en matière de gardiennage, et contribuant au **cloisonnement** du ministère.

L'étude de l'évolution dans le temps des implantations du ministère suggère d'ailleurs, même si les comparaisons sont difficiles compte tenu des différences de périmètre et des différences méthodologiques pour la mesure des surfaces, une **triple tendance** à la **multiplication du nombre de sites**, à leur **dispersion géographique** et à l'**augmentation des surfaces** totales de bureaux (de l'ordre de moitié depuis 1968).

Cette dernière évolution s'explique par la transformation de la structure des personnels (notamment la disparition des pools dactylographiques) et par une situation de départ très tendue : les comparaisons du nombre de m<sup>2</sup> par agent suggèrent ainsi que l'administration centrale du ministère n'est guère à son aise, compte tenu du niveau de qualification de ses personnels, par rapport à d'autres grands ministères ou par rapport aux normes retenues par les administrations centrales étrangères.

Cette conclusion est illustrée par la situation des **inspections générales** du ministère : les membres de l'IGEN et de l'IGAENR partagent pour la plupart des bureaux collectifs (rassemblant jusqu'à 20 personnes), sans poste de travail fixes, contrairement à leurs homologues des autres inspections générales, notamment de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires sociales ou de l'inspection générale des finances.

4. Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de leur concentration à Paris-Centre, notamment dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement, **le coût d'usage** (incluant le coût du capital immobilisé) **des implantations de l'administration centrale est relativement élevé, malgré l'état dégradé de certains locaux.**

Les contrôles sur place révèlent en effet que l'état des locaux est très inégal, certains d'entre eux étant vétustes, sinon insalubres, voire **dangereux**. Par exemple, les visites effectuées ont permis de constater que des monceaux d'archives obstruent parfois des couloirs déjà fort étroits.

---

<sup>1</sup> Les chiffres précis peuvent varier selon le périmètre retenu et selon le moment de l'année.

Cette situation résulte en premier lieu de **l'insuffisance des crédits de maintenance** et de rénovation inscrits en lois de finances, et surtout de ceux réellement engagés. En effet, le taux de consommation de ces crédits est relativement faible, ce qui s'explique pour partie par le manque de « locaux tiroirs » permettant de programmer des travaux de rénovation, mais aussi par les effets des **régulations budgétaires**. A titre d'illustration, on peut ainsi observer que ces régulations n'ont pas permis le remplacement des stores usagés, de sorte que certains personnels se protègent des chaleurs estivales en collant du papier kraft sur les vitres de leurs fenêtres.

Cela étant, cette situation résulte aussi, comme on le verra *infra*, de ce que l'administration centrale du ministère s'est longtemps perçue « en transition » ou en attente de grands projets immobiliers, qui ont pour la plupart échoué, ce qui a **pérennisé des états de fait temporaires sans que les conséquences n'en soient tirées**.

**5. Au regard des moyens engagés, la gestion immobilière n'en est pas moins relativement satisfaisante.**

En effet, la fonction immobilière est centralisée au sein d'une sous-direction de l'administration centrale, ce qui constitue plutôt un gage d'efficacité. En outre, **la filière immobilière est en voie de professionnalisation depuis la fin des années 1990**, comme l'illustrent la mise en place à partir de 1997-1998 d'une programmation quadriennale des travaux ou bien le recrutement à partir de 2001 de spécialistes de niveau ingénieur dans les bureaux chargés de la maintenance (thermicien, ingénieur d'hygiène et de sécurité, etc.).

De même, la gestion quotidienne répond désormais aux principaux critères d'efficacité : **gestion de proximité** (un responsable par bâtiment), **suivi de l'occupation** effective des locaux et, du fait des réorganisations continues du ministère, **forte rotation des bureaux** (la moitié des agents ayant « bougé » au cours des années 1997-2002, ce qui évite que les directions, voire les personnels (dont le turnover est faible) ne se sentent « propriétaires » de leurs bureaux.

Enfin, les contrôles effectués sur un échantillon de marchés publics n'ont révélé aucun dysfonctionnement des procédures d'appel d'offres, même si le ministère se caractérise, comme de nombreuses administrations d'Etat, par des **délais de paiement excessifs**, du fait notamment des opérations de régulation budgétaire, d'où le versement d'intérêts moratoires élevés.

Au total, le ministère de l'éducation nationale, qui participe au club de gestion immobilière animé par le ministère de l'économie et des finances, dispose encore de marges de progrès considérables (notamment pour établir les coûts complets de l'utilisation de son parc immobilier et pour en responsabiliser les utilisateurs), et n'est sans doute pas en avance par rapport aux autres grands ministères (manque de connaissance des coûts, maintenance encore davantage correctrice que préventive, programmation sur un horizon relativement court, pas de certification ISO 9001 pour les services immobiliers, contrairement par exemple au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), mais il se situe dans une **honorabilité moyenne**.



6. La **stratégie immobilière** poursuivie depuis plusieurs décennies par le ministère de l'éducation nationale est **double** :

- d'un côté, le ministère a progressivement **délocalisé** en province ou en proche banlieue ses établissements publics (CNED, INRP et CIEP notamment), ainsi que certains services (le service des pensions à la Baule, le centre de formation sur le site du Futuroscope de Poitiers). Le bilan de ces opérations dépasse le cadre de cette étude. On peut toutefois observer que les évaluations réalisées par l'inspection générale des finances d'opérations semblables conduites par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie suggèrent que ces délocalisations ne se traduisent pas toujours par des économies budgétaires, notamment lorsqu'elles tendent à offrir aux agents concernés des locaux beaucoup plus vastes et mieux aménagés afin que ceux-ci en acceptent le principe ;

- de l'autre côté, le ministère a constamment cherché à **regrouper** ses services, comme en attestent les projets avortés de 1968 (consistant à implanter la moitié du ministère dans les locaux libérés par l'OTAN porte Dauphine, qui seront finalement affectés à la nouvelle Université Paris-Dauphine), puis du début des années 1970 (consistant à regrouper le ministère sur deux ou trois sites, dont successivement, La Défense puis une ville nouvelle, ces projets faisant long feu du fait d'une vive opposition interne), enfin, plus récemment, le rachat, pour 35 millions d'euros, des 97, 99 et 101, rue de Grenelle libérés par le ministère de l'industrie.

Tous ces projets immobiliers sont d'ailleurs indissociables des tentatives récurrentes de rationalisation de l'organisation de l'administration centrale du ministère, qui ont souvent conduit, comme entre 1997 et 1999, à la refonte de ses grandes directions sans pour autant que le nouvel organigramme n'apparaisse à l'usage satisfaisant.

7. Le rattachement au ministère de l'éducation nationale de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et la nouvelle réforme de l'organigramme entreprise par MM. Luc Ferry et Xavier Darcos devaient de même s'inscrire dans le cadre d'un **projet immobilier ambitieux** consistant à vendre des bureaux vétustes pour prendre à bail avec option d'achat le siège historique de France Télécom, situé au 103, rue de Grenelle, vendu par l'opérateur téléphonique, parmi un lot d'immeubles, à un consortium rassemblant notamment la Caisse des dépôts et consignations et des fonds d'investissements anglo-saxons.

Ce projet présenterait effectivement l'avantage de regrouper certaines des implantations immobilières du ministère dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. En outre, il se traduirait par un desserrement des contraintes d'occupation des locaux et par une amélioration des conditions de travail des agents de l'administration centrale.

On peut toutefois se demander si leur besoin de mitoyenneté est aujourd'hui aussi pressant qu'il ne l'était dans les années 1960, l'exemple du ministère de l'économie et des finances soulignant d'ailleurs que la mitoyenneté des services n'est nullement suffisante pour éviter leur cloisonnement. On peut aussi se demander si, à l'instar de ce que soulignait déjà la direction des affaires financières du ministère en 1974, « *l'augmentation de la surface des locaux ne favorise par la prolifération des effectifs* ».

En outre, même si le ministère estime que l'opération pourrait être financièrement neutre à long terme, **on peut également s'interroger sur le choix d'un regroupement dans l'un des quartiers les plus chers de Paris**. Enfin, on peut s'interroger sur le recours au crédit-bail plutôt qu'à l'achat. En effet, ce dernier choix, qui résulte de contraintes budgétaires, est *a priori* peu judicieux à long terme pour des implantations pérennes, car l'Etat se refinance à de meilleures conditions de taux que des investisseurs privés.

8. Quoiqu'il en soit, **ce projet connaît depuis plus de deux ans un destin singulier.** En effet, au terme d'une procédure relativement opaque dont l'issue semble d'ailleurs avoir pris le ministère de l'éducation nationale au dépourvu, le gouvernement a décidé en 2003 d'autoriser le ministère de la défense à racheter l'immeuble précité. Le ministère de l'éducation nationale s'est ainsi trouvé, une nouvelle fois, orphelin d'une stratégie immobilière.

**Le projet du ministère de la défense paraissait pourtant moins bien préparé et, de fait, semble aujourd'hui abandonné** pour des raisons techniques, de sorte que M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé lors de son audition par votre commission des finances le jeudi 4 novembre 2004 le regain d'intérêt de son ministère pour cette opération.

En fait, les délais et revirements qui entourent cette décision particulière, mais aussi les difficultés rencontrées par le ministère pour se défaire d'immeubles vacants depuis parfois près de trois ans, ainsi que son incapacité à rénover des locaux vétustes constituent une bonne illustration du diagnostic formulé en février 2003 par l'inspection générale des finances sur la gestion immobilière du parc de bureaux de l'Etat : **empêtré par des contraintes juridiques considérables, dénué de réelle programmation stratégique comme d'une doctrine claire, connaissant mal un patrimoine piètrement entretenu que les ministères affectataires n'ont guère d'incitation à optimiser, l'Etat est un propriétaire, un bailleur et un locataire aussi lent à la décision que peu rationnel dans ses choix.**

Les **autorisations de programme** demandées pour 2005 s'inscrivent toutefois en baisse, à **74,6 millions d'euros** en 2005, contre 113,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Ces autorisations de programme concernent principalement :

- la construction, la maintenance et l'équipement des bâtiments des services du ministère et de ses établissements publics (à hauteur de **37,3 millions d'euros**, dont 3,2 millions d'euros pour les établissements publics)

- les investissements de l'Etat destinés à la construction, la maintenance, l'équipement des établissements scolaires situés outre-mer (**18,8 millions d'euros**) ;

- les subventions de l'Etat pour la réalisation et l'équipement d'établissements scolaires dans les départements d'outre-mer et en Corse, pour l'essentiel au titre des contrats de plan 2000-2006 (**13,4 millions d'euros**).

On peut observer que le projet de loi de finances pour 2005 demande une fois encore davantage d'autorisations de programmes que de crédits de paiement, même si l'écart entre les autorisations de programme (74,6 millions d'euros) et les crédits de paiements (70,6 millions d'euros) s'est réduit à 4 millions d'euros alors qu'il était de 52,6 millions dans le budget 2004.

De ce fait, la « dette » des chapitres d'investissement, qui a plus que triplé entre 2000 et 2004 (passant de 74 millions en 2000 à 238 millions en 2004), continuerait d'augmenter en 2005, pour s'établir à 267 millions d'euros.

### Crédits de paiement à ouvrir

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Solde de CP à ouvrir	74	95	135	181	238	267
Evolution (en %)		28.4	42.1	34.1	31.5	12.2

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

En effet, les **difficultés de la politique d'investissement** du ministère subsistent. Celles-ci ont été largement imputées par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, aux carences de la politique d'investissement du ministère.

Deux difficultés majeures avaient été identifiées par le ministère les années précédentes :

- d'une part, le faible équipement des collectivités maîtres d'ouvrage dans les collectivités situées outre-mer (notamment la Polynésie), ce qui peut aboutir à une sous-consommation des crédits ;

- d'autre part, le fait que certaines opérations puissent comporter des difficultés intrinsèques, comme les opérations de réhabilitation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, qui supposent des interventions en site occupé, et pour lesquels la mise à disposition de locaux-tiroirs serait opportune pour faciliter la conduite rapide des chantiers et une consommation optimale des crédits



## **SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

L'article 66 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose : « *est joint au projet de loi de finances 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ».

Ce document préfigurant les avants projets annuels de performance (PAP) a été transmis à votre commission des finances dès le début du mois d'octobre 2004 et sa présentation atteste d'un **effort de clarté** que salue votre rapporteur spécial.

Ce document offre en effet une vision exhaustive de ce que pourraient être les programmes, les objectifs et les indicateurs associées aux crédits de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2006.

Votre rapporteur spécial s'efforcera de **présenter les programmes** prévus pour la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* », en s'attachant à développer les **conséquences de cette nouvelle architecture budgétaire sur l'organisation du ministère**.

Cette présentation sera suivie d'un **commentaire des trente et un objectifs** et des **cent cinq indicateurs** envisagés pour les différents programmes de la mission, afin de contribuer au choix définitif de ces objectifs et ces indicateurs, comme l'invite l'avant projet de PAP qui souligne en exergue : « *document de préfiguration, cet avant-projet vise avant tout à permettre un échange avec la représentation nationale sur les objectifs et indicateurs envisagés, afin d'en tirer des enseignements pour l'élaboration des premiers projets annuels de performances* ».

Le **ton** des développements qui suivent sera volontiers **critique**. Ces critiques se veulent constructives. Elles constituent d'ailleurs sans doute un **aiguillon nécessaire** : à l'instar de l'IGAENR estimant dans son rapport général pour 2002 que la culture et les pratiques de l'éducation nationale « *ne la prédisposent pas à entrer spontanément dans les raisonnements induits par la nouvelle loi* », la Cour des comptes concluait ainsi dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif que « *l'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour évaluer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ne faciliteront pas, à l'évidence, la mise en œuvre de ces dispositions au sein du ministère de l'éducation nationale* ».

## I. LA CONDUITE DU PROJET PAR LE MINISTÈRE

**Le dispositif de conduite de projet** destiné à préparer la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est en principe transversal à l'ensemble du ministère, puisqu'il comporte :

- la mise en place d'un **comité de pilotage** associant, sous l'égide du directeur de cabinet du ministre et des directeurs de cabinet des ministres délégués, les directeurs, les inspections générales, deux recteurs, un secrétaire général d'académie ainsi que deux représentants de la conférence des présidents d'université. Ce comité de pilotage est chargé d'arrêter les orientations stratégiques, de suivre l'avancement des travaux et « d'associer » les services déconcentrés et les établissements publics ;

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

- la création de deux groupes de travail thématiques réunissant l'ensemble des directions, les **inspections générales** et le contrôle financier (un groupe de travail sur les programmes, les actions, les objectifs et les indicateurs et un groupe de travail sur les emplois et les crédits de personnel) ;

- la réalisation d'une série de travaux portant sur la mise en place des expérimentations conduites dès 2004 dans les deux académies de Bordeaux et de Rennes, d'une part, sur la prévision et le pilotage de la masse salariale, qui constituent pour le ministère un enjeu majeur, d'autre part. Ces travaux devraient être étendus à la déclinaison opérationnelle des programmes tant auprès des services déconcentrés que des opérateurs publics, à la mesure de la performance, à l'adaptation des systèmes d'information, enfin, aux modalités de passage du budget de l'Etat à celui de ses opérateurs publics.

**Il convient d'observer que la mise en œuvre de la loi organique a pris une nouvelle dimension depuis la loi de finances initiale pour 2004 avec, outre la mise en oeuvre d'expérimentations, conformément aux préconisations de la Cour des comptes :**

- **la définition de la « maquette » définitive des programmes**, à l'issue d'un dialogue constructif avec les commissions des finances des assemblées parlementaires ;

- puis **la désignation** au printemps 2004 **des responsables des programmes** de la mission « Enseignement scolaire »

Cependant, les difficultés suscitées par la mise en œuvre de la LOLF sont loin d'être toutes résolues.

En particulier, les modalités de **l'application de la loi organique aux opérateurs de l'Etat, notamment les établissements publics, suscitent encore des interrogations** (cf. l'encadré ci-après).

**L'état de la réflexion au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur l'application de la LOLF aux opérateurs de l'Etat**

« Dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) a retenu, dans une première note d'orientation en date du 11 avril 2003 sur le traitement des opérateurs de l'Etat, un certain nombre de principes qui ont vocation à être précisés et dont la mise en œuvre doit être déclinée ministère par ministère. Dans l'attente des conclusions de la mission du MINEFI, chargée de proposer les orientations qui seront définitivement retenues pour les opérateurs de l'Etat, une réflexion interne au ministère chargé de l'éducation nationale a permis de s'interroger sur les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF, notamment sur l'articulation entre le cadre budgétaire et comptable de l'Etat et celui des opérateurs, afin d'intégrer la performance de ces derniers à celle du programme dont ils relèvent.

A cette fin, une réflexion est d'ores et déjà engagée sur les modifications à apporter au cadre budgétaire et comptable des Etablissements Publics Nationaux (EPN), afin de le rendre compatible avec l'architecture du budget de l'Etat et satisfaire aux obligations de compte rendu que la LOLF nécessite. Dans ce but, un groupe de travail composé des secrétaires généraux des établissements publics et des services concernés de la direction des affaires financières s'est interrogé sur les difficultés de mise en œuvre de la LOLF. Celles-ci concernent plusieurs niveaux :

**Les relations entre l'établissement et l'autorité de tutelle**

Le respect de l'autonomie juridique des établissements publics conduit à envisager un dialogue fondé sur un accord contractuel, par lequel les parties s'engagent sur la définition de grands objectifs stratégiques et les conditions de suivi de leur atteinte, au travers d'indicateurs fiables, pertinents et robustes dans le temps. Ce dialogue de gestion reposera principalement sur les **contrats d'objectifs négociés entre les établissements et le ministère** et sur la **mise en place d'un contrôle de gestion** permettant de satisfaire aux obligations de compte rendu induites par la LOLF.

### **La mise en œuvre opérationnelle**

**La principale difficulté sera d'assurer la remontée des informations du budget de l'opérateur** pour alimenter le rapport annuel de performance du ministère. Une telle remontée implique, , une définition cohérente des indicateurs de performance, d'une part, le recours à des systèmes d'information souples, réactifs et utilisables par les opérateurs en interne pour leurs propres besoins et par le service de tutelle, d'autre part..

Sur le plan de la gestion interne de l'établissement public, la définition d'un budget fonctionnel au premier euro exige, de la part de l'établissement, **une restructuration de son cadre budgétaire appuyée par une comptabilité analytique permettant la connaissance des coûts**. Plusieurs établissements ont expérimenté la préparation de leur budget primitif 2004 selon le cadre budgétaire et comptable réglementaire et ont, en parallèle, présenté à leur conseil d'administration un budget fonctionnel. Par ailleurs, tous les établissements se sont dotés ou se dotent d'outils de comptabilité analytique ainsi que d'outils de contrôle de gestion qui leur permettront de mieux piloter leur action dans le cadre de leurs missions et selon les priorités retenues à leur contrat d'objectifs.

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

## **II. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

### **A. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

La mise en œuvre de la LOLF se traduirait par la création d'une **mission interministérielle « Enseignement scolaire »**, au périmètre correspondant à celui de l'actuelle section budgétaire « *Enseignement scolaire* », plus les crédits de l'enseignement scolaire agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR).

**Le rattachement de l'enseignement agricole à la mission « Enseignement scolaire » résulte d'une demande exprimée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 par votre commission des finances, qui ne peut donc que s'en féliciter.**

Cette mission interministérielle « *Enseignement scolaire* » comporterait **six programmes**.



Cinq de ces programmes relèveraient pour leur mise en œuvre du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) :

- « *Enseignement scolaire public du 1er degré* » ;
- « *Enseignement scolaire public du 2<sup>nd</sup> degré* » ;
- « *Vie de l'élève* » ;
- « *Enseignement privé des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés* » ;
- « *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ».

Le programme « *Vie de l'élève* » résulte du souhait exprimé conjointement par les commissions des finances des assemblées parlementaires<sup>1</sup> de scinder le programme « *Enseignement scolaire public du 2<sup>nd</sup> degré* », en distinguant les enseignements et les actions à contenu pédagogique, d'une part, les fonctions et les services transversaux, d'autre part.

Ce programme « *Vie de l'élève* » concerne toutefois aussi bien l'enseignement public du premier degré que celui du second degré, tout en ne comprenant pas l'action « *Information et orientation* » du second degré, comme il avait pu être envisagé. Le ministère de l'éducation nationale a en effet estimé que cette action participait pleinement de l'action pédagogique au même titre que celles de l'enseignement.

**Cela étant, il convient de souligner que l'architecture budgétaire aujourd'hui envisagée comporte un progrès par rapport aux premières maquettes en regroupant l'ensemble des crédits d'examens et concours dans le programme « *Soutien de la politique de l'éducation nationale* » au travers des deux actions « *Certification* » pour les examens et « *Politique des ressources humaines* » pour les concours.**

Ce regroupement des crédits d'examens et concours est en effet apparu indispensable, dans la mesure où les indemnités de jury sont intégrées dans la masse salariale et imparfaitement fongibles avec les autres dépenses d'examens et de concours et où la maîtrise des dépenses requiert que ces crédits soient gérés de façon globale.

---

<sup>1</sup> Cf. « La nouvelle architecture des lois de finances », *rapport d'information du Sénat n° 292 (2003-2004)* et « La mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », *rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 155, XII<sup>ème</sup> législature*.

**B. LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE**

Les tableaux ci-après présentent le détail des actions de chacun des six programmes de la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* », avec pour chacune de ces actions le montant indicatif des crédits correspondant dans le projet de loi de finances pour 2005.

**Programme « *Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré* »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
■ : Enseignement pré élémentaire	3,700
■ : Enseignement élémentaire	6,715
■ : Besoins éducatifs particuliers	1,269
■ : Formation des personnels enseignants	1,008
Action 5 : Remplacement	1,172
Action 6 : Pilotage et encadrement pédagogique	0,687
Action 7 : Personnels en situations diverses	0,109
<b>Total</b>	<b>14,659</b>

**Programme « Enseignement scolaire public du 2<sup>nd</sup> degré »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
<b>Action 1</b> : enseignement en collège	9,438
<b>Action 2</b> : enseignement général et technologique en lycée	5,555
<b>Action 3</b> : Enseignement professionnel sous statut scolaire	3,589
<b>Action 4</b> : Apprentissage	0,005
<b>Action 5</b> : Enseignement post-baccalauréat en lycée	1,464
<b>Action 6</b> : Besoins éducatifs particuliers	1,049
<b>Action 7</b> : Aide à l'insertion professionnelle	0,035
<b>Action 8</b> : Information et orientation	0,266
<b>Action 9</b> : Formation continue des adultes et validation de l'expérience	0,070
<b>Action 10</b> : Formation des personnels enseignants et d'orientation	0,682
<b>Action 11</b> : Remplacement	0,952
<b>Action 12</b> : Pilotage, administration et encadrement pédagogique	1,641
<b>Action 13</b> : Personnels en situation diverse	0,162
<b>Total</b>	<b>24,9066</b>

**Programme « Vie de l'élève »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
██████ : Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2,261
██████ : Santé scolaire	0,268
██████ : Accompagnement des élèves handicapés	0,187
██████ : Action sociale	0,647
<b>Action 5</b> : Accueil et service aux élèves	3,157
<b>Total</b>	<b>6,520</b>

**Programme « Enseignement privé du premier et du second degrés »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
<b>Action 1</b> : Enseignement pré élémentaire	0,528
<b>Action 2</b> : Enseignement élémentaire	0,943
<b>Action 3</b> : Enseignement en collège	1,803
<b>Action 4</b> : Enseignement général et technologique en lycée	1,060
<b>Action 5</b> : Enseignement professionnel sous statut scolaire	0,704
<b>Action 6</b> : Enseignement post-baccalauréat en lycée	0,235
<b>Action 7</b> : Dispositifs spécifiques de scolarisation	0,132
<b>Action 8</b> : Actions sociales en faveur des élèves	0,068
<b>Action 9</b> : Fonctionnement des établissements	0,835
<b>Action 10</b> : Formation initiale et continue des enseignants	0,131
<b>Action 11</b> : Remplacement	0,168
<b>Action 12</b> : Soutien	0,279
<b>Total</b>	<b>6,886</b>

**Programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
<b>Action 1</b> : Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	0,467
<b>Action 2</b> : Evaluation et contrôle	0,048
<b>Action 3</b> : Communication	0,010
<b>Action 4</b> : Expertise juridique	0,029
<b>Action 5</b> : Action internationale	0,021
<b>Action 6</b> : Politique des ressources humaines	0,590
<b>Action 7</b> : Etablissements d'appui de la politique éducative	0,157
<b>Action 8</b> : Logistique, système d'information, immobilier	0,521
<b>Action 9</b> : Certification	0,094
<b>Action 10</b> : Transports scolaires	0,111
<b>Total</b>	<b>2,048</b>

**Programme « Enseignement technique agricole »**

(en milliards d'euros)

<b>Actions</b>	<b>Crédits du PLF 2005</b>
<b>Action 1</b> : Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	0,592
<b>Action 2</b> : Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements privés	0,469
<b>Action 3</b> : Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	0,073
<b>Action 4</b> : Evolution des compétences et dynamique territoriale	0,035
<b>Action 5</b> : Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	0,013
<b>Total</b>	<b>1,183</b>

### **C. LES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME**

On peut rappeler que les **budgets opérationnels de programme** (BOP) constituent une segmentation d'un programme et déclinent, sous l'autorité d'un responsable, sur un périmètre d'activité ou un territoire, les actions ainsi que les objectifs et les indicateurs de ce programme.

En ce qui concerne l'enseignement scolaire, la déclinaison de la nouvelle architecture budgétaire en budgets opérationnels de programme est envisagée par le ministère sur le modèle de ce qui se fera dans le cadre de l'expérimentation nationale du programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* » en 2005 :

- **au niveau des services centraux**, un budget opérationnel de programme regroupera les moyens destinés à être répartis entre six unités opérationnelles. Une unité sera constituée pour permettre la prise en charge des opérations qui relèvent d'un pilotage et d'un financement national. Les cinq autres auront vocation à recevoir les moyens alloués aux territoires d'outre mer, chaque collectivité constituant une unité opérationnelle ;

- **au niveau déconcentré**, chaque programme sera piloté à partir des **BOP académiques** placés dans chacune des académies sous la **responsabilité du recteur**. Les recteurs détermineront, en concertation avec les inspecteurs d'académie, les enveloppes budgétaires en crédits et en emplois que les inspecteurs d'académie auront la responsabilité de mettre en œuvre et de gérer dans le cadre des **unités opérationnelles**, qui seront **constituées pour chaque département**. L'inspecteur d'académie (IA) disposera de la qualité d'ordonnateur secondaire pour gérer les moyens qui lui seront subdélégués par le recteur. A partir des dotations notifiées par l'administration centrale, chaque académie présentera un budget prévisionnel par action et par titre, qui sera transmis à l'administration centrale et au contrôleur financier en région ;

- le **schéma de mise en place des crédits** (répartition des délégations entre rectorat et inspections académiques) s'articulera dans le cadre des BOP académiques et des unités opérationnelles départementales. Ce schéma permet de conserver aux inspecteurs d'académie leur qualité d'ordonnateur de certaines dépenses, tout en donnant aux recteurs un pouvoir d'arbitrage budgétaire accru. L'expérimentation, dès 2005, d'une partie de la solution transitoire informatique prévue dans l'attente du nouveau système d'information financière et comptable, pourrait d'ailleurs permettre de tester le nouveau schéma de compétence budgétaire entre responsable de BOP et unités opérationnelles, avec une possibilité de subdélégation directe entre ces deux nouveaux acteurs budgétaires (sans que le recteur ait à repasser par la centrale pour répartir en gestion les enveloppes entre les inspections académiques). Les modalités de ce nouveau circuit d'utilisation des crédits seront précisées

ultérieurement en lien avec la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Dans l'hypothèse où le circuit actuel devrait encore être conservé en 2005, les délégations aux IA seraient effectuées par l'administration centrale en fonction de la proposition de ventilation fournie par le recteur ;

- le pilotage et le suivi de son budget académique du 1<sup>er</sup> degré par le recteur supposent un effort important de consolidation financière académique et le renforcement des pratiques de suivi budgétaire. Pour permettre au recteur, responsable de BOP, d'avoir une vision de l'exécution de la part de son budget confiée aux unités opérationnelles, les applications budgétaires informatiques vont évoluer vers une base commune académique multi-ordinateurs. S'agissant des emplois, leur consommation sera suivie grâce aux outils développés pour assurer le contrôle national des emplois et l'application INDIA emplois, lorsque les personnels du ministère seront formés à son utilisation.

### III. UNE ARCHITECTURE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

La définition de la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* » appelle plusieurs **observations**.

• **Tout d'abord, le périmètre des programmes peut être jugé satisfaisant**, malgré l'ampleur du programme « *Enseignement scolaire public du second degré* », il est vrai légèrement réduite grâce à la création d'un programme « *Vie de l'élève* ».

Avec 24,9 milliards d'euros de crédits (PLF 2005), ce programme est en effet l'un des plus importants du budget de l'Etat et son ampleur avait suscité des interrogations.

Cette question du périmètre du programme « *Enseignement scolaire public du second degré* » a été ainsi longuement étudiée par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son rapport d'audit du printemps 2004. Après avoir examiné les autres hypothèses envisageables, le CIAP a toutefois validé la solution choisie par le ministère, à savoir le regroupement dans un seul programme des crédits correspondant à l'enseignement du second degré public (collèges, lycées et post-baccalauréat).

En effet, créer un programme pour chaque niveau d'enseignement permettait certes d'obtenir des programmes d'un poids budgétaire plus modeste, mais débouchait sur une rigidité dans la répartition et la gestion des moyens, voire l'impossibilité de procéder à une répartition des crédits de personnel, en l'absence d'une séparation complète des personnels affectés aux collèges ou aux lycées.

De même, regrouper les écoles et les collèges dans un seul programme correspondant à la scolarité obligatoire se heurterait aux mêmes inconvénients que l'hypothèse précédente, à savoir une difficile répartition des moyens humains entre les collèges et les lycées.

Enfin regrouper tous les niveaux d'enseignement dans un même programme soulevait un problème de lisibilité budgétaire, et le CIAP a estimé par surcroît que les écoles (qui donnent les apprentissages fondamentaux) ne poursuivaient pas les mêmes objectifs que les collèges, dont les missions se rapprochent de celles des lycées (donner une qualification à tous les élèves, préparer leur insertion sociale...).

**Le regroupement dans un seul programme des crédits liés à l'enseignement scolaire public du second degré peut donc se justifier.**

Cela étant, cette architecture budgétaire ne doit pas empêcher la poursuite de la réflexion sur la **nécessité d'accroître les passerelles entre l'école primaire et le collège pour lutter contre l'échec scolaire**, comme le préconisait l'IGEN, dont le rapport de juillet 2003 sur les élèves en difficulté à l'entrée du collège demandait qu'une attention particulière soit « *portée au renforcement de la liaison école-collège en direction des élèves, par des actions associant les enseignants, les élèves et les familles sous des formes diverses (... ) pour assurer de la façon la plus efficace possible, une transition parfois difficile entre des lieux, des modes et des acteurs d'éducation et de formation différents* ».

• En outre, on peut observer que le découpage actuel des programmes **ne donnera qu'un reflet imparfait des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire.**

Cela résulte notamment de ce que ces programmes recouvriraient la charge des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi que ceux des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées, tout en ne prenant pas en compte les établissements scolaires ne relevant ni de l'éducation nationale, ni du ministère de l'agriculture.

Le rattachement de l'enseignement post-baccalauréat des lycées à la mission « *Enseignement scolaire* » et non à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » avait d'ailleurs fait débat.

Le ministère a justifié l'option retenue de la manière suivante :

« *L'une des questions que le ministère a été amené à se poser concerne le point de césure avec l'enseignement supérieur et plus particulièrement la place du post bac. La réponse apportée dans ce projet consiste à ne pas bouleverser les équilibres en vigueur. Le post bac est ainsi maintenu dans un programme scolaire dans la mesure où l'ensemble des*



*moyens qui y concourent ressortissent au budget actuel de l'enseignement scolaire. Il eût été, en effet, particulièrement malaisé d'identifier les moyens d'enseignement dédiés aux classes préparatoires aux grandes écoles et aux sections de techniciens supérieurs dans la mesure où les enseignants effectuent souvent un service partagé entre ces classes et sections et celles des lycées. Difficile pour les enseignants, cette identification s'avère, de plus, quasi impossible pour les personnels non enseignants. Par ailleurs, la réflexion concernant la place des premiers cycles universitaires, pour nécessaire qu'elle soit, n'est pas suffisamment aboutie pour se traduire par une redistribution de son positionnement dans les cycles de formation ».*

Cette position a été validée par le CIAP qui a estimé que *« le principe de la non-répartition analytique des personnels entre programmes et le souci d'une gestion opérationnelle en effectifs réels imposent donc le rattachement de cette action [enseignement post-baccalauréat] au programme audité [enseignement scolaire public du second degré]. La logique de l'organisation fonctionnelle doit prévaloir sur la logique pédagogique ».*

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

Inversement, on peut s'interroger sur le fait que la mission *« Enseignement scolaire »* ne recouvre pas les moyens destinés à l'enseignement scolaire qui sont gérés par le ministère des affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger), par le ministère de la défense (pour les écoles militaires) et par le ministère chargé de la mer (pour les lycées maritimes et aquacoles).

**Si le rattachement de l'enseignement français à l'étranger peut se justifier, selon le CIAP, « au regard des finalités de politiques publiques poursuivies », il n'en va pas de même pour les lycées militaires, ainsi que pour les lycées maritimes et aquacoles, dont « l'inclusion dans un des programmes de leurs ministères respectifs est à l'évidence plus artificielle et ne peut s'expliquer que par leur rattachement administratif actuel ».**

Corollairement, le CIAP s'interroge *« sur la vocation de ces ministères à conserver à terme la tutelle de ces établissements scolaires qui pourrait être transférés pour les lycées militaires au MENESR et pour les lycées maritimes et aquacoles, soit au MENESR, soit au MAAPAR, qui assure déjà la gestion de leurs personnels enseignants ».*

#### IV. UNE PREMIÈRE NÉCESSITÉ : LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE

Si la définition d'une architecture budgétaire cohérente est de nature à favoriser la réussite de la réforme budgétaire, celle-ci dépend également d'autres facteurs comme l'articulation de cette nouvelle architecture avec l'organisation du ministère et ses modes d'action. Or, **sur ces deux points, votre rapporteur spécial constate que l'adaptation du ministère à la réforme budgétaire n'est pas encore satisfaisante.**

En particulier, votre commission des finances déplore, comme l'an passé, que **la réorganisation de l'administration centrale du ministère engagée en 2003 ne soit pas articulée avec la nouvelle architecture budgétaire**, ce dont en témoigne **le fait que le seul directeur de l'enseignement scolaire a été nommé responsable de quatre des cinq programmes** dont le ministère a la charge en matière d'enseignement scolaire (« *Enseignement scolaire public du second degré* », « *Enseignement scolaire public du premier degré* », « *Vie de l'élève* » et « *Enseignement privé du premier et second degré* »).

Cette appréciation fut d'ailleurs partagée par le Comité interministériel d'audit des programmes dans son rapport d'avril 2004 relatif au projet de programme « *Enseignement scolaire public du second degré* ».

Le CIAP estimait en effet que le choix du directeur de l'enseignement scolaire comme responsable de plusieurs programmes « *paraît logique pour des programmes à finalités éducatives mais est susceptible d'avoir des incidences très significatives sur l'organisation du ministère.* (...) »

*« La décision de désigner le même directeur responsable de trois programmes crée une situation très particulière.*

*« Compte tenu de la répartition actuelle des compétences entre les directions centrales, il est indispensable d'engager une réflexion sur les mandats de gestion. Dans la mesure où l'essentiel des programmes sont des dépenses de personnel, c'est toute la répartition des tâches et des modes de travail et de relations au sein de l'administration centrale qui est à repenser.*

*« Actuellement, la DESCO ne gère pas les personnels puisqu'elle n'est en charge ni de la gestion des personnels enseignants du public qui est confiée à la direction des personnels enseignants (DPE), ni celle des enseignants privés dans les établissements sous contrat qui est confiée à la direction des affaires financières (DAF), ni celle des personnels non enseignants assurée par la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration (DPMA), ni de celle des personnels d'encadrement assurée par la direction de l'encadrement (DE). Elle répartit les moyens en personnels enseignants mais elle ne recrute pas ces personnels. Elle n'est pas même*

*consultée sur la détermination annuelle du volume de recrutement des personnels enseignants titulaires, à travers le processus de calibrage des postes ouverts aux concours nationaux pour lequel les arbitrages du cabinet du ministre sont préparés par la DAF et la DPE.*

***C'est donc toute la question de la compétence en matière de recrutement et de répartition des personnels par disciplines qui doit être repensée, faute de quoi la désignation du responsable de programme perdrait tout son sens.***

*« De plus la DESCO devra se doter des ressources humaines nécessaires pour pouvoir jouer le rôle du pilotage en matière de politique pédagogique et de réflexion stratégique qu'implique la loi organique et qu'elle ne joue que très partiellement actuellement. (...)*

*« Ce choix impose donc une redéfinition en profondeur de la relation avec les directeurs gestionnaires des crédits de personnel ou ayant compétence sur les questions statutaires.*

*« Toute cette réforme ne peut sans doute pas faire l'économie de la mise en place d'un échelon de coordination, qui fait actuellement défaut, éventuellement sous la forme d'un secrétariat général ».*

Ces observations font écho à celles formulées les années précédentes par l'IGAENR.

Dans un rapport d'octobre 2001 relatif à la mise en œuvre du contrôle de gestion au ministère de l'éducation nationale, l'IGAENR observait ainsi que **« l'action de l'administration centrale était considérablement freinée par l'absence d'arbitrage transversal entre directions »** et que *« la clarification des responsabilités au sein des services centraux constituait à l'évidence un préalable à l'instauration d'un contrôle de gestion »* pour les emplois d'enseignants, compte tenu de ce que la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), qui répartit les moyens en personnels enseignants, est distincte de la direction des personnels enseignants (DPE), qui les recrute.

De même, l'IGAENR écrivait dans son rapport général pour 2002 que *« les inconvénients nés du défaut de coordination administrative »* résultaient notamment de ce que *« les décisions d'envergure ne relèvent quasiment jamais d'une seule direction »*.

**Au total, on peut se demander si ce projet d'architecture budgétaire a évité les risques exposés par l'IGAENR dans son rapport général pour 2002 :**

***« Pour respecter l'esprit de la loi, les structures existantes ne doivent pas déterminer [la construction des programmes]; c'est même l'ordre inverse qui devrait logiquement prévaloir : les structures doivent***

*s'accorder aux programmes afin que soient bien identifiés les opérateurs à même de s'engager sur les résultats. Or l'organisation actuelle de l'éducation nationale ne coïncide pas toujours avec la grille des programmes et des actions ».*

## **V. UNE SECONDE NÉCESSITÉ : LA MISE EN OEUVRE D'UNE RÉELLE DÉCONCENTRATION**

**La responsabilisation des gestionnaires, qui est une des clés de réussite de la réforme budgétaire, suppose également que l'éducation nationale joue vraiment le jeu de la déconcentration et du partenariat avec les collectivités locales, et ce, d'autant plus que les budgets opérationnels de programme constituent le support d'une déconcentration accrue, non seulement des crédits, mais également des actes de gestion**

Or on peut rappeler que la Cour des comptes observait dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif<sup>1</sup> que cela n'était jusqu'ici guère le cas : *« les relations du ministère avec les services académiques demeurent ambiguës car elles marquent une hésitation entre les interventions directes de la centrale et la reconnaissance de la liberté d'action des échelons déconcentrés »* ; *« l'autonomie des établissements est limitée par les contraintes administratives que les services déconcentrés font peser sur eux »*, ce qui se traduit notamment par une globalisation budgétaire en trompe-l'œil, la plupart des crédits délégués demeurant « fléchés ».

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

De même, l'IGAENR concluait dans son rapport général pour 2002<sup>2</sup> que *« l'administration centrale demeure trop engluée dans des opérations de gestion, tandis que les rectorats se sont transformées en petites centrales »*. Quant à la contractualisation, elle se traduit essentiellement par des « pseudo-contrats » et *« les établissements du second degré auxquels la loi demande d'exercer leur autonomie sont dans une situation paradoxale, mise en évidence par le rapport Pair. Ils sont, en effet, constamment tiraillés entre l'injonction à prendre des responsabilités et le refus de leur accorder les moyens et l'autonomie de décision nécessaires pour les assumer »*. L'administration devra donc cesser de *« croire à l'illusion d'un pilotage par les circulaires et les notes de service, face à la complexité des situations locales »*.

---

<sup>1</sup> Cf. pages 183 et 213.

<sup>2</sup> Pages 11 à 17.

**La mise en œuvre d'une réelle déconcentration suppose donc une « révolution culturelle » au sein du ministère.**

**Déconcentrer serait en fait un acte de confiance dans les acteurs du système éducatif.**

Or l'expérience montre que cette confiance est justifiée. Selon l'IGAENR<sup>1</sup>, *« les membres de l'inspection peuvent tout spécialement attester... à quel point les initiatives locales sont nombreuses et à quel point elles permettent au système de tenir. En effet, dans une certaine mesure, il nous semble possible d'affirmer que l'organisation repose moins sur la qualité de son management général que sur les initiatives de ses acteurs de terrain »*<sup>2</sup>.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial se **félicite** des objectifs affichés pour la réorganisation territoriale des services de l'éducation nationale engagée en 2003 dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (cf. l'encadré ci-après).

#### **Les projets de « mise en cohérence » des services déconcentrés**

« L'objectif est qu'à chaque échelon, les acteurs - EPLE, inspections d'académie, rectorats - disposent de la marge d'initiative qui leur permette d'apporter localement les réponses les mieux adaptées aux attentes de leurs partenaires. Dans ce contexte, l'axe principal de la stratégie ministérielle de réforme pour les services déconcentrés est la mise en cohérence des échelons académique et départemental pour accroître la lisibilité et la performance des structures administratives et renforcer les fonctions de proximité.

Les démarches de rationalisation engagées dès la rentrée 2003 par les académies portent sur la définition de blocs de compétences entre rectorats et inspections académiques, notamment dans les domaines de la gestion des moyens, la gestion des établissements privés, la gestion des examens et concours et les fonctions logistiques. Ces démarches se sont concrétisées, au cours du premier semestre 2004, par les actions suivantes :

- l'optimisation de l'organisation des examens et concours par centralisation au rectorat ou mutualisations interdépartementales entre inspections académiques ;
- la centralisation au niveau académique de la gestion des établissements privés ;
- l'intégration au rectorat de certaines fonctions, notamment la fonction logistique, réparties auparavant entre le rectorat et l'inspection académique du département chef-lieu ;
- l'expérimentation de BOP académiques (Rennes et Bordeaux), dans le cadre de la LOLF ;

<sup>1</sup> Dans son rapport général pour 2002, page 11.

<sup>2</sup> L'évaluation des « Charter schools » (c'est à dire des écoles « à charte », autonomes par rapport aux prescriptions étatiques) autorisées en 1992 en Californie suggère d'ailleurs que l'autonomie des établissements est source d'efficacité, puisque ces écoles « à charte » ont des performances quasiment comparables à celles des autres écoles, tout en consommant moins de ressources (cf. « Charter School Operations and Performance », Rand Education, 2003).

- la mise en chantier de projets de services académiques, documents stratégiques permettant de programmer les changements à mener.

L'administration centrale a mis en place un dispositif d'accompagnement des académies : développement d'un dialogue de gestion à l'occasion des réunions de rentrée bilatérales entre l'administration centrale et chaque académie, mise à disposition de la cellule de consultants internes du ministère, fortement mobilisée aux côtés des recteurs et des inspecteurs d'académie, assistance en crédits d'études pour intervention de consultants externes, organisation de groupes de travail et d'échanges inter-académiques, points d'avancement réguliers avec les académies ayant sollicité une aide.

Parallèlement aux efforts de rationalisation entrepris dans les services académiques, l'administration centrale a veillé à alléger certaines tâches pesant sur eux : allègement de l'organisation des examens et concours ; suppression de la campagne de notation des personnels ATOSS en 2004 ; accélération du déploiement des applications informatiques de gestion (paie du 1<sup>er</sup> degré, gestion du privé).

Au total, les actions de modernisation qui ont été conduites ont permis en 2004 d'économiser 750 emplois administratifs dans les rectorats et les inspections académiques.

A partir de la rentrée scolaire 2004, la rationalisation des tâches s'appliquera aussi à l'informatique de gestion : le développement des réseaux permettra de regrouper progressivement les tâches d'exploitation au niveau interdépartemental ou académique, voire inter-académique. Cette évolution sera parallèle à la mise en œuvre de la LOLF, qui conduira également les services académiques à se regrouper davantage autour du recteur ».

*Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

## **VI. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

### ***A. VUE D'ENSEMBLE***

Le tableau ci-après présente les différents programmes de la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* », ainsi que les objectifs et les indicateurs de performances qui leur sont associés.

**Objectifs et indicateurs de performance envisagés pour les programmes  
de la mission interministérielle « Enseignement scolaire »**

Programme	Objectifs	Indicateurs
<p align="center"><b>« Enseignement scolaire public du premier degré »</b></p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (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><b>Objectif n° 2</b> (du point de vue du citoyen et de l'usager) : Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers</p>	<p>- <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</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Écart de taux d'encadrement (E/C) (nombre d'élèves par classe) en REP et hors REP</p> <p>- <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</p> <p>- <i>Indicateur n° 4</i> : Proportion d'élèves handicapés intégrés à l'école primaire</p>

	<p><b>Objectif n° 3</b> (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          - <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de remplacement (congrés pour maladie ou maternité)</p>
	<p><b>Objectif n° 4</b> (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre d'académies dont le taux d'encadrement global (P/E) ne s'écarte pas de plus de 2 % du P/E d'équilibre</p>
<p><i>« Enseignement scolaire public du second degré »</i></p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (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          - <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 CSP des parents          - <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 passés lors de la JAPD (journée de préparation à la défense)          - <i>Indicateur n° 7</i> : Proportion d'élèves entrés en 2<sup>nd</sup>e GT et obtenant un baccalauréat général ou technologique</p>



<p>« <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> » (suite)</p>		<p>- <i>Indicateur n° 8</i> : Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat</p> <p>- <i>Indicateur n° 9</i> : Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques</p> <p>- <i>Indicateur n° 10</i> : Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques</p> <p>- <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>
	<p><b>Objectif n° 2</b> (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>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Écarts des résultats en ZEP-REP/hors ZEP/REP aux évaluations de fin de collège</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Comparaison des taux de réussite au brevet en ZEP-REP/hors ZEP-REP</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Comparaison des taux d'encadrement en ZEP-REP et hors ZEP-REP</p> <p>- <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</p> <p>- <i>Indicateur n° 5</i> : Proportion d'élèves handicapés intégrés dans un établissement du 2<sup>nd</sup> degré</p>
	<p><b>Objectif n° 3</b> (du point de vue du citoyen) : Diversifier les modalités de formation professionnelle</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans</p>

<p>« <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> » (suite et fin)</p>	<p><b>Objectif n° 4</b> (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><b>Objectif n° 5</b> (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</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Évolution de la proportion de la population active formée par les GRETA</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE</p>
	<p><b>Objectif n° 6</b> (du point de vue de l'utilisateur) : Renforcer l'ouverture du système éducatif sur son environnement international</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale</p>
	<p><b>Objectif n° 7</b> (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 (des congés pour maladie ou maternité)</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Taux d'efficacité des titulaires en zone de remplacement</p>
	<p><b>Objectif n° 8</b> (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'académies dont la dotation effective est comprise entre + 2 % et - 2 % de la dotation théorique</p>

<p>« Vie de l'élève »</p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (du point de vue du citoyen) : Faire respecter l'école et ses obligations</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'absentéisme des élèves                      - <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'actes de signalement effectués</p>
	<p><b>Objectif n° 2</b> (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la santé des élèves</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage des élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6<sup>ème</sup> année                      - <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage de jeunes consommateurs de tabac, alcool et drogues illicites</p>
	<p><b>Objectif n° 3</b> (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective</p>	<p>- <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</p>
	<p><b>Objectif n° 4</b> (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                      - <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage des fonds sociaux affectés aux établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP                      - <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><i>« Enseignement privé du premier et du second degré »</i></p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (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 - <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</p>
	<p><b>Objectif n° 2</b> (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 - <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> : Proportion d'élèves entrés en 2<sup>nd</sup>e GT et obtenant un baccalauréat général ou technologique - <i>Indicateur n° 7</i> : Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat - <i>Indicateur n° 8</i> : Proportion d'élèves en filières scientifiques et techniques</p>

<p>« Enseignement privé du premier et du second degré » (suite)</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><b>Objectif n° 3</b> (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>
	<p><b>Objectif n° 4</b> (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><b>Objectif n° 5</b> (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><b>« Enseignement privé du premier et du second degré » (fin)</b></p>	<p><b>Objectif n° 6</b> (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                  - <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de remplacement (congés pour maladie ou maternité)</p>
<p><b>« Soutien de la politique de l'éducation nationale »</b></p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (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)                  - <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'épreuves d'examens et de concours annulées et reportées                  - <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre de personnes concernées par les annulations d'épreuves d'examens et de concours                  - <i>Indicateur n° 4</i> : Coût des différents examens par candidat inscrit                  - <i>Indicateur n° 5</i> : Taux de dispersion dans l'allocation des moyens du programme soutien</p>
	<p><b>Objectif n° 2</b> (du point de vue du citoyen et du contribuable) : Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises</p>	<p>- <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 ayant reçu au moins 3 jours de formation par an au cours des trois dernières années</p>

<p>« <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i> » (fin)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Indicateur n° 6</i> : Taux de mobilité par catégorie (enseignants, non enseignants)</li> <li>- <i>Indicateur n° 7</i> : Effectif de personnels gérés par gestionnaire</li> <li>- <i>Indicateur n° 8</i> : Pourcentage d'agents nouveaux à la rentrée scolaire ne percevant pas une rémunération complète en octobre</li> <li>- <i>Indicateur n° 9</i> : Nombre de personnes handicapées recrutées par catégorie de personnels (enseignants, non enseignants)</li> <li>- <i>Indicateur n° 10</i> : Pourcentage de néo-titulaires enseignants affectés dans des établissements où les conditions d'exercice sont difficiles</li> </ul>
	<p><b>Objectif n° 3</b> (du point de vue du contribuable) : Optimiser les moyens de fonctionnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Indicateur n° 1</i> : Dépense de fonctionnement par agent</li> <li>- <i>Indicateur n° 2</i> : Répartition des dépenses de développement, d'exploitation et de maintenance des systèmes d'information</li> <li>- <i>Indicateur n° 3</i> : Disponibilité des services applicatifs</li> <li>- <i>Indicateur n° 4</i> : Dépense de maintenance immobilière au mètre carré</li> <li>- <i>Indicateur n° 5</i> : Pourcentage de m<sup>2</sup> de SHON nécessitant de grosses réparations</li> </ul>
	<p><b>Objectif n° 4</b> (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"> <li>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage des académies ayant fait l'objet d'une évaluation dans les 5 dernières années</li> <li>- <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage des EPLE ayant fait l'objet d'une évaluation dans les 5 dernières années</li> </ul>

<p><b>« Enseignement technique agricole »</b></p> <p><i>(ne relève pas du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales)</i></p>	<p><b>Objectif n° 1</b> (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</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'efficacité scolaire</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Taux d'insertion professionnelle 45 mois après la sortie de formation initiale</p>
	<p><b>Objectif n° 2</b> (du point de vue du contribuable) : Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Écart type des dépenses moyennes de formation par élève et par établissement public</p>
	<p><b>Objectif n° 3</b> (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</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Part des diplômes, titres et certificats délivrés par le MAAPAR aux adultes et apprentis</p>
	<p><b>Objectif n° 4</b> (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</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires</p>
	<p><b>Objectif n° 5</b> (du point de vue du citoyen) : Accroître l'efficacité globale des stages à l'étranger</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Indice d'efficacité globale des stages à l'étranger</p>



## **B. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS**

A titre liminaire, votre rapporteur spécial salue **la qualité de l'avant-projet annuel de performance** pour la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

En effet, ce document de présentation des six programmes de la mission interministérielle, notamment des cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, ainsi que des 31 objectifs et des 105 indicateurs qui leurs sont associés, est aussi dense que **clair**.

Et votre rapporteur spécial **se félicite** de l'avancée que constitue l'exposition, dans un même document, des **finalités générales assignées à l'enseignement scolaire**. Par exemple, les finalités générales assignées à l'école dans le programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* », sont de fournir les instruments et les éléments fondamentaux du savoir, de conduire tous les élèves à exercer et développer leurs qualités, de prévenir les difficultés scolaires, à dépister les handicaps et à compenser les inégalités.

En outre, votre rapporteur spécial **se félicite** de **l'effort de hiérarchisation des objectifs** assignés à l'enseignement scolaire entrepris au travers de la présentation de cet avant-PAP et **de l'accent mis sur des objectifs exprimés en termes de niveau scolaire**.

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

Votre rapporteur spécial salue également la démarche consistant, conformément à l'esprit de la LOLF, à retenir les indicateurs les plus représentatifs des objectifs fixés, et non pas à choisir les indicateurs, voire les objectifs, en fonction des statistiques disponibles.

Cette démarche s'inscrit en effet en **rupture** par rapport aux travers dénoncés l'an passé par votre commission des finances, qui soulignait, dans son commentaire des objectifs et des indicateurs assignés aux agrégats que « *[les] indicateurs ont été construits à partir de la profusion de statistiques produites par l'éducation nationale sur l'enseignement scolaire public et ne résultent presque jamais de données élaborées en réponse aux questions nouvelles que devrait poser la réforme budgétaire* ».

De même, cette démarche répond à la préconisation de l'IGAENR selon laquelle « *il [conviendrait] de reconfigurer les systèmes d'information et d'évaluation du ministère en fonction des besoins du pilotage et de les asservir plus clairement à l'arborescence des programmes* »<sup>1</sup>.

De ce fait, **44 % des indicateurs sont à construire ou en cours de construction**. Et le nombre d'indicateurs à construire est particulièrement élevé pour le programme « *Enseignement privé du premier et du second degrés* » (15 indicateurs sur 26), du fait de l'absence d'indicateurs afférent à l'enseignement privé les années précédentes, ce qu'avait regretté votre commission des finances.

Enfin, votre rapporteur se félicite des **efforts de mise en cohérence des objectifs et des indicateurs des différents programmes relevant du ministère de l'éducation nationale**, notamment à travers la reprise systématique de certains objectifs et indicateurs dans plusieurs programmes, comme l'objectif de promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif, qui est inscrit aussi bien dans le programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* » que dans le programme « *Enseignement scolaire public du second degré* ».

En particulier, on peut souligner que les objectifs et les indicateurs retenus pour **l'enseignement privé** sont pour une large part identiques à ceux retenus pour l'enseignement public.

On peut d'ailleurs regretter que cet effort de mise en cohérence n'ait pas concerné le programme « *Enseignement technique agricole* », qui relève du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

L'avant-PAP appelle d'ailleurs plusieurs autres **observations critiques**.

**Tout d'abord, on peut s'étonner de la faible articulation entre l'avant-PAP et la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de l'éducation nationale**. En effet, seules deux des huit mesures prioritaires retenues dans le cadre de la nouvelle SMR décidée par M. François Fillon trouvent un écho dans les objectifs ou les indicateurs de l'avant-projet annuel de performances. Cela suggère en effet ou bien que la SMR ne porte que sur des points marginaux de l'action du ministère, ou bien que l'avant-PAP n'en présente pas réellement des priorités.

Cette situation doit bien évidemment être corrigée dans le cadre du projet annuel de performances pour 2006.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, page 57.

De même, **il conviendra que le PAP pour 2006 soit étroitement coordonné avec les objectifs qui seront retenus dans la future loi d'orientation sur l'école**, et notamment que les « cibles » quantitatives assignées aux indicateurs du PAP pour 2006 soient cohérentes avec celles fixées par la loi d'orientation précitée.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial **déplore certains silences ou omissions** de l'avant-PAP. En particulier, celui-ci ne comporte aucun objectif ou indicateur relatif :

- aux classes préparatoires aux grandes écoles ;
- à l'évaluation des enseignants ;
- à la maîtrise de l'offre d'enseignement ;
- à l'école maternelle.

De même, on peut regretter que l'avant-PAP n'accorde pas assez d'importance à **l'orientation** des élèves.

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

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

*A l'échelle des académies, l'efficacité de l'orientation n'est évaluée que de façon ponctuelle et selon des méthodologies diverses qui empêchent d'en dégager une appréciation générale. A leur niveau, les chefs du service académique d'information et d'orientation (CSAIO), les inspecteurs d'académie, les IEN-IO ou encore les chefs d'établissement d'un même bassin ou district ressentent le besoin de définir de nombreux indicateurs statistiques : taux de redoublement, orientations par grandes voies, développement des sections des filières professionnelles, actions de réinsertion, etc. Mais ces indicateurs sont hétérogènes, si bien que les résultats en matière d'orientation demeurent difficiles à interpréter et rendent aléatoire toute comparaison entre académies.*

*L'étape majeure de l'orientation, qui se situe aujourd'hui à la fin de la classe de troisième, illustre les défauts de cette procédure dont l'efficacité apparaît limitée et les effets insuffisamment évalués.*

*Si celle-ci rencontre globalement l'adhésion des familles, les taux d'appel des décisions d'affectation à l'issue du collège varient tout d'abord sensiblement selon les régions. Ces différences reflètent les caractéristiques régionales des académies et notamment la composition socioprofessionnelle de leur population. Alors qu'en 2001, le taux d'appel atteint 5,4 % à Paris et 3,5 % à Versailles, il n'est que de 0,7 % à Amiens, 0,8 % à Lille et 0,9 % à Reims. Dans ces académies, qui présentent une population active peu qualifiée ou confrontée à des difficultés sociales, les familles se montrent comparativement plus soumises aux décisions de l'institution scolaire.*

*L'ambiguïté des politiques académiques en matière d'orientation tient également au fait que les décisions d'affectation apparaissent parfois moins liées aux intérêts des élèves que conditionnées par les formations disponibles dans l'académie, et notamment par la volonté de mieux utiliser les structures existantes dans l'enseignement professionnel et dans les formations technologiques des lycées. Le taux d'orientation vers les filières professionnelles varie ainsi, selon les académies, de 18 % à 38 % des effectifs. Les taux les plus élevés concernent les académies qui présentent une forte proportion de lycées professionnels (Lille, Amiens, Besançon, Caen et Reims) et ce constat laisse supposer que la structure de l'offre de formation conditionne, au moins pour partie, l'orientation des élèves.*

*Si le souci d'une utilisation optimale et d'un meilleur remplissage des différentes structures et filières d'enseignement n'est pas en soi critiquable, il ne saurait toutefois remplacer l'indispensable réflexion sur l'adéquation de l'offre, non seulement à la demande des jeunes et des familles, mais également aux besoins des employeurs et à l'évolution technologique. L'absence d'une véritable politique d'orientation conduit ainsi nombre d'académies à ouvrir des formations nouvelles sans pour autant en fermer d'autres devenues obsolètes par rapport aux besoins de l'économie. Il en résulte une offre de formation qui est à la fois, surdimensionnée par rapport à la demande des élèves dans les secteurs porteurs et inadaptée dans ceux qui ne le sont pas.*

*Au-delà de la fin du collège, la classe de seconde constitue une phase ultérieure d'ajustement des choix opérés en classe de troisième. Elle doit en particulier offrir la possibilité d'une réorientation, notamment en fonction des options choisies par l'élève durant cette année. Dans cette perspective, le code de l'éducation prévoit la mise en œuvre de « passerelles » qui permettent, par des structures pédagogiques appropriées, le passage d'un type de lycée vers un autre. On ne peut, dans la pratique, que nourrir des doutes sur l'efficacité de ces mesures : les classes de première d'adaptation sont le principal dispositif qui permet ces passages mais leurs effectifs demeurent stagnants et peu d'élèves des filières professionnelles rejoignent aujourd'hui les classes des lycées généraux et technologiques.*

*Les interrogations qui demeurent quant à l'efficacité de l'orientation doivent être mises en regard des crédits consacrés à ces procédures. Les emplois concernés représentent ainsi, sur le chapitre 31-93, un effectif de 4 360 personnes, auxquels s'ajoutent une centaine d'IEN-IO, ainsi que les 510 emplois du réseau de l'ONISEP. Ce dernier bénéficie, en outre, d'une subvention annuelle de 25,5 M€ à laquelle s'ajoutent les crédits alloués aux CIO par les académies ou les collectivités territoriales. Enfin les dotations inscrites au budget de l'éducation nationale, au titre de l'ISOE, s'élèvent, en 2001, à près de 650 M€. ».*

*Source : rapport public particulier de la Cour des comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif*

Enfin, votre rapporteur regrette la **confusion** pouvant résulter de ce que le résultat de certains indicateurs dépend parfois très largement des actions conduites dans le cadre d'un autre programme : ainsi l'intégration des élèves handicapés, que ce soit dans le programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* » ou le programme « *Enseignement scolaire public du second degré* », dépend étroitement du nombre d'auxiliaires de vie scolaire qui relève du programme « *Vie de l'élève* ».

### ***C. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »***

A titre liminaire, votre rapporteur spécial **déplore l'absence d'objectifs et d'indicateurs concernant l'école préélémentaire.**

Cette omission est inquiétante. En effet, cette omission suggère que perdure l'absence d'orientations claires pour l'enseignement pré-élémentaire dénoncée depuis plusieurs années par votre commission des finances, dans un contexte où l'évolution de la répartition des moyens sur la période 1999-2003 aura été d'ailleurs beaucoup plus favorable à l'école primaire qu'à l'école maternelle. On peut notamment s'étonner de l'absence d'objectifs précis pour la préscolarisation à deux ans hors ZEP, dont les moyens ont souvent constitué une variable d'ajustement, certaines académies démographiquement peu dynamiques conduisant des politiques volontaristes d'ouverture de classes afin de conserver des emplois, l'IGAENR observant d'ailleurs à cet égard dans son rapport général pour 2002 que « *ces politiques volontaristes ne sont pas toujours suivies d'effets* », faute notamment de toujours « *rallier les familles* » à leurs objectifs.

La proportion d'élèves préscolarisés à deux ans varie ainsi dans des proportions considérables entre les académies, voire entre les départements d'une même académie, sans que ces écarts ne reflètent toujours des choix culturels différents de la part des parents, ni la proportion d'élèves en ZEP.

A titre d'illustration, on peut d'ailleurs signaler qu'à sa question relative aux suites données à un rapport de l'IGEN de janvier 2000 portant état des lieux de l'école maternelle, la commission des finances du Sénat s'est vue répondre :

- en 2001 que ce rapport n'était pas public ;

- en 2002, que « *la réponse faite à la question en 2001 était sans doute insuffisamment précise ; non seulement le rapport ... n'a pas été rendu public, mais il n'a pas été transmis à l'administration, qui n'a donc pu envisager la mise en œuvre des recommandations qu'il pouvait contenir* » ;

- en 2003, que « *le ministère chargé de l'éducation nationale confirme la réponse apportée [l'an passé] : non seulement [ce rapport] n'a pas été rendu public, mais il n'a pas été transmis à l'administration, qui n'a donc pas pu envisager la mise en œuvre des recommandations qu'il pouvait contenir* » ;

- en 2004, où la question était pourtant accompagnée d'un résumé de certaines conclusions du rapport précité, que la mise en œuvre des recommandations que ce rapport pouvait contenir n'a pu être faite puisque ce rapport n'a pas été rendu public, avec la précision suivante : « *les recommandations des corps d'inspection n'ont pas le statut de décisions qui s'imposeraient à l'administration mais contribuent aux réflexions du ministre et à la définition de sa politique* ».

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

Compte tenu de ces observations, on peut notamment regretter la disparition de l'objectif visant à développer l'accueil des très jeunes enfants vivant dans un environnement social défavorisé, l'indicateur associé étant le taux de scolarisation des enfants de 2 ans dans les ZEP-REP.

Cela étant, on peut inversement se féliciter d'abord de la suppression de l'objectif retenu par le passé pour l'agrégat « *Enseignement primaire public* », relatif à la diversification des pratiques pédagogiques, dont la réalisation était évaluée à partir du nombre d'élèves par micro-ordinateur et le taux d'écoles ayant accès à Internet, ainsi que le nombre de classes à projet artistique et culturel. Outre le flou de cet objectif, votre commission des finances avait en effet souligné que l'équipement informatique des établissements relevait de plus en plus des collectivités territoriales, et qu'il était difficile de distinguer les appareils effectivement mis à la disposition des élèves.

Quoi qu'il en soit, les objectifs envisagés pour le programme sont exposés et commentés ci-après.

**L'objectif n° 1 : « Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de bases exigibles au terme de la scolarité primaire »**

**Le premier objectif** tendant à « *conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de bases exigibles au terme de la scolarité primaire* » relève d'une des missions essentielles de l'école, à savoir la transmission d'un savoir.

Cet objectif est assorti de **trois indicateurs de niveau scolaire**, dont l'objet est de calculer le pourcentage d'élèves sans maîtrise en fin d'école primaire, des compétences de base en français (indicateur n° 1) et en mathématiques (indicateur n° 2), ainsi que le pourcentage d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence (indicateur n° 3).

Votre rapporteur spécial **approuve** l'inscription de ces objectifs dans la mesure, où comme l'a déjà souligné votre commission des finances l'année dernière, les indicateurs de niveau scolaire en CM2 sont en effet cruciaux, puisque le destin des élèves apparaît statistiquement surdéterminés par leurs performances aux évaluations nationales à ce stade leur scolarité : un retard scolaire ou un faible niveau à l'entrée en 6<sup>ème</sup> « *permettent rarement d'accéder au baccalauréat ou à l'enseignement supérieur* <sup>1</sup> ».

**L'objectif n° 2 : « Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers »**

**Le deuxième objectif** consiste à « *accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers* ». Il s'appuie sur quatre indicateurs.

Le premier mesure les écarts des résultats ZEP-REP<sup>2</sup> / hors ZEP-REP aux évaluations de fin d'école en comparant les pourcentages d'élèves sans maîtrise des compétences de base. Si cet indicateur apparaît en théorie satisfaisant, **son interprétation peut toute fois se révéler difficile.**

Le rapport de 2003 de l'IGAENR sur le fonctionnement des ZEP-REP de l'académie de Toulouse observait en effet que « *le pourcentage d'élèves ayant eu la moyenne à l'écrit du brevet des collèges est faible, voire très faible tant en ZEP qu'en REP* » et soulignait dans ses conclusions que « *les résultats [de l'éducation prioritaire] ne correspondent pas toujours à la somme des moyens et des énergies mobilisés* » : un élève de l'éducation prioritaire coûte en moyenne entre 10 % et 15 % de plus qu'un élève scolarisé hors éducation

---

<sup>1</sup> Cf. Jean-Paul Caille et Sylvie Lemaire, « Que sont devenus les élèves entrés en 6<sup>ème</sup> en 1989 ? », in *données sociales 2001*, page 81.

<sup>2</sup> Zones d'éducation prioritaires- Réseaux d'éducation prioritaire.

prioritaire, et le « surcoût » de l'éducation prioritaire en collège par exemple est évalué à environ 4.300 équivalent temps-plein (soit 77.000 heures).

Deux interprétations peuvent alors se concurrencer : ces résultats reflètent-ils l'échec de la politique publique menée ? Ou bien sont-ils le miroir du contreponds nécessaire, mais insuffisant que peut jouer cette politique d'éducation prioritaire face à des élèves cumulant des difficultés de diverses nature et concentrés dans les mêmes établissements ? Cette seconde idée est d'ailleurs suggérée par le rapport de l'IGAENR qui conclut qu'« *il ne saurait être question d'abandonner une politique qui a certainement permis de limiter des dégradations dramatiques* ».

En outre, on peut souligner que la stabilité de cet indicateur est en partie tributaire de la stabilité du périmètre des zones ; la modification de ces dernières pouvant fausser les résultats, notamment dans la mesure où, plus ces zones sont élargies, plus les écarts entre celles-ci et le reste du territoire sont faibles. Or ces modifications, réalisées par voie réglementaire, peuvent être d'une grande ampleur : le ministère indique ainsi dans sa réponse à une question de votre rapporteur spécial, que « *la nouvelle carte [des zones d'éducation prioritaire] mise en place en 1999 s'est traduite par une extension de plus de 40 % du « territoire » de l'éducation prioritaire entre les rentrées scolaires 1997 et 1999* » (cf. les tableaux ci-après).

#### Le nombre d'établissements en ZEP / REP (1)

Nombre d'établissements	Rentrée 1998		Rentrée 1999		Rentrée 2003	
	en ZEP	en REP	en ZEP	en REP	en ZEP	en REP
métropole+DOM						
Ecoles	5217	7329	5916	7176	5651	
Collèges	748	1053	865	1097	874	
Lycées généraux et technologiques	38	45	37	46	38	
Lycées professionnels	99	126	95	121	92	

(1) les réseaux d'éducation prioritaire (REP) ont été créés en associant aux ZEP des écoles et des collèges proches « dont la concentration des difficultés mérite une vigilance et une aide particulière »

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

#### Proportion d'écoliers et de collégiens dans les établissements de l'éducation prioritaire

Métropole et DOM	Rentrée 1997	Rentrée 1999	Rentrée 2000	Rentrée 2001	Rentrée 2002	Rentrée 2003
% écoliers en ZEP	12,0	15,2	*	*	*	*
% écoliers en ZEP/REP		17,9	*	*	*	*
% collégiens en ZEP	14,6	17,7	17,5	17,3	17,3	17,1
% collégiens en ZEP/REP		21,2	21,1	21,1	21,4	19,1
Nombre de ZEP/REP	558	869	916	911	911	908

\* En raison de la grève administrative menée par les directeurs d'école, il n'est pas possible de connaître le nombre exact d'écoliers

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



Le second indicateur mesure l'écart de taux d'encadrement (nombre d'élèves par classe) en REP et hors REP. Votre rapporteur spécial remarque que cet indicateur n'est qu'un pur indicateur de moyens, qui ne renseigne pas sur l'efficacité de leur gestion ou de leur allocation, ni sur leur efficacité.

Le troisième indicateur donne la 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. Cet indicateur est intéressant. Il conviendra toutefois de s'assurer que sa déclinaison territoriale n'incite pas les établissements concernés à basculer trop rapidement des primo-arrivants dans des classes ordinaires afin d'améliorer leurs résultats, voire à sélectionner ceux-ci.

Le quatrième indicateur concerne la proportion d'élèves handicapés intégrés à l'école primaire. Cet indicateur laisse dubitatif car il conviendrait davantage de connaître la proportion des enfants handicapés bénéficiant d'une intégration scolaire, et non de savoir quelle est la proportion d'élèves handicapés dans les écoles. Cependant, comme il est indiqué dans l'avant-PAP, il est difficile d'appréhender le nombre total d'enfants « handicapés ».

**L'objectif n° 3 : « Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté »**

L'objectif n° 3 concerne les enseignants puisqu'il s'agit de « *disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté* ». Cet objectif, qui répond au vœu de tous les parents, est cependant fort mal évalué par les deux indicateurs présentés.

Le premier indicateur précise en effet le pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins 3 jours de formation dans l'année. Or cet indicateur n'est qu'un indicateur de moyens. Et **les travaux conduits sur la formation continue au sein de l'éducation nationale soulignent précisément qu'elle est inadaptée parce qu'elle répond à une logique d'offre et non de demande**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment le rapport général de l'IGAENR pour 1998, selon lequel l'opportunité des actions de formation conduites reste « difficile à appréhender », et les programmes de formation, mal suivis et pilotés « généralement sans conviction », se caractérisent par un « décalage croissant entre les objectifs affichés et les réalisations ». Cf. aussi le rapport général de l'IGAENR pour 2000 se demandant s'il « existe encore un pilote de la formation continue » ou soulignant l'absence de culture de GRH. Cf. plus récemment le rapport de l'IGAENR de septembre 2001 sur la formation continue des personnels ATOSS concluant que « l'offre de formation peine à s'adapter aux besoins et tend à s'auto-reproduire » et génère « une bureaucratie importante ».

Le deuxième indicateur est le taux de remplacement. Si le principe de cet indicateur est positif, la méthodologie utilisée est insatisfaisante, puisqu'elle ne prend en compte que les journées d'absence pour raison de maladie ou maternité ; or comme en témoigne d'ailleurs l'indicateur précédent, les enseignants peuvent également manquer pour des raisons de formation ou d'examens.

En outre, on peut observer que **l'efficience du remplacement** n'est pas évaluée, alors même que la qualité du dispositif de remplacement fait partie des priorités du ministre inscrites dans la SMR. Votre rapporteur spécial s'étonne ainsi que le ministère n'ait pas repris les indicateurs développés dans le cadre de la SMR, dont l'une des 8 mesures prioritaires vise à améliorer le rendement du remplacement (il s'agit de l'indicateur de rendement brut -nombre de journées de suppléances réellement assurées par le potentiel des TZR / nombre de journées apportées par le potentiel des TZR- et l'indicateur de rendement net qui ne prend en compte que le potentiel des titulaires réellement mobilisables pour le remplacement).

**L'objectif n° 4 : « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif »**

Le quatrième objectif s'attache à « *promouvoir d'un aménagement équilibré du territoire éducatif* » et s'appuie sur un seul indicateur, à savoir le nombre d'académies dont le taux d'encadrement global ne s'écarte pas plus de 2 % du P/E d'équilibre. On peut se féliciter de ce que cette année cet indicateur remplace l'indicateur fondé sur les écarts de dotation entre l'académie la moins dotée en postes d'enseignants pour cent élèves et l'académie la plus dotée, qui paraissait peu pertinent, comme le soulignait votre commission des finances l'an dernier. Cela étant, on peut regretter le caractère un peu jargonnant de la formulation de l'indicateur (le P/E étant le nombre d'enseignants pour 100 élèves).

Par ailleurs, on peut observer que le ministère ne retient plus d'indicateur ou d'objectif relatif aux regroupements intercommunaux.

**D. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS  
ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU  
SECOND DEGRÉ »**

A titre liminaire, votre rapporteur spécial regrette **l'absence d'objectifs et d'indicateurs relatifs** :

- aux classes préparatoires aux grandes écoles ;
- à la réduction des surnombres disciplinaires, qui correspond pourtant à l'un des objectifs de la SMR du ministère (à savoir « *l'amélioration de l'emploi des surnombres* »), comme d'ailleurs, à une préoccupation de votre commission des finances ;
- à l'ouverture du système éducatif sur l'entreprise n'est pas étudiée, qui fait pourtant l'objet de plusieurs dispositifs, dont il serait intéressant d'apprécier l'impact sur le public concerné ;
- à la maîtrise de l'offre d'enseignement, notamment à la réduction du nombre des options enseignées devant des classes à très faibles effectifs.
- à l'orientation des élèves. Sur la question de l'orientation, le Haut conseil de l'évaluation de l'école a en effet conclu: « *l'ensemble des analyses montre surtout l'importance déterminante des enseignants dans le choix d'une orientation. Le fait pour un élève de s'être informé auprès d'eux (ou d'avoir été informé par eux) exerce une influence presque aussi forte sur son inscription en CPGE que les variables scolaires : « toutes choses égales par ailleurs », un élève ira plus souvent en CPGE, filière que parfois il ne connaissait pas ou mal, ou pour laquelle il n'aurait pas osé postuler, s'il a eu l'occasion de parler avec ses enseignants de son orientation que dans le cas contraire. Ce rôle des enseignants traduit ainsi à la fois la motivation des élèves qui prennent l'initiative de se renseigner sur les filières auprès des professeurs et le rôle moteur de conseil que peuvent avoir ces derniers auprès de certains élèves. L'information auprès des enseignants est même le facteur le plus important pour l'inscription en STS, le seul qui joue en dehors de la série de baccalauréat* ». Selon votre rapporteur spécial, il serait opportun d'évaluer les actions engagées au titre de l'orientation, compte tenu de leur impact potentiel sur le devenir des élèves.

Sous ces réserves, les objectifs retenus sont exposés ci-après.

**L'objectif n° 1 : « Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants »**

On peut s'interroger sur la cohérence de la formulation de cet objectif avec les priorités affichées par le ministre, qui sont d'amener « 100 % d'une classe d'âge à la réussite et à une qualification ».

Votre rapporteur spécial observe d'ailleurs qu'il existe une différence de degré entre la formulation « *conduire tous les élèves* » présente dans le programme relatif au premier degré, et la formulation « *conduire le maximum d'élèves* » retenue pour le programme traitant du second degré (cette différence de formulation se retrouvant au sein du programme relatif à l'enseignement privé).

Particulièrement attentif à la situation des jeunes sortant du système scolaire sans aucune qualification, votre rapporteur spécial souhaite que l'action du ministère soit particulièrement ambitieuse en s'adressant à tous les élèves.

En outre, il convient de rappeler que les PAP ont vocation à fixer des cibles quantitatives pour les objectifs. Or déterminer ce à quoi correspondrait le « *maximum* » précité n'est assurément pas chose aisée.

Quoi qu'il en soit, cet objectif est assorti de **11 indicateurs**.

Les premiers indicateurs (indicateur n° 1 (a), (b), (c) et indicateur n° 3) sont les taux d'accès au baccalauréat et la proportion d'une classe d'âge à obtenir le brevet.

A cet égard, votre commission des finances a déjà relevé que les taux de réussite aux examens ne reflétaient guère les performances de l'enseignement, comme l'a également souligné la Cour des comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif :

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

En outre, on peut s'interroger sur la signification de l'indicateur visant à étudier le taux d'accès au baccalauréat par type de bac (indicateur n° 1 (b)) car il semble difficile de déterminer si on peut et/ou on doit se fixer des objectifs de répartition en la matière. Il en est d'ailleurs de même de l'indicateur n° 9, qui mesure la proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques.

L'indicateur correspondant au taux d'accès au baccalauréat par catégorie socioprofessionnelle des parents (indicateur n° 1 (c)) est pour sa part intéressant. Cependant son évolution est susceptible d'être biaisée par des effets de structure, liés notamment par exemple à une éventuelle baisse d'effectifs dans une catégorie donnée.

L'indicateur n° 2, qui correspond aux taux de sorties aux niveaux VI et V bis<sup>1</sup>, est un indicateur satisfaisant, car il permet de mesurer le nombre d'élèves qui sortent sans qualification, même si la définition de « la sortie » pourrait être améliorée, dans la mesure où celle-ci est actuellement définie comme la première interruption du parcours de formation d'au moins un an, et par conséquent comptabilise des élèves qui ont arrêté leur scolarité pendant au moins un an au moins, mais l'ont reprise par la suite.

Les indicateurs n° 4, n° 5 et n° 11 relatifs à la maîtrise des compétences de base en français, en mathématiques ainsi qu'en langues appellent les mêmes appréciations positives que celles faites aux indicateurs similaires le programme précédent. De même, l'indicateur n° 6 relatif au pourcentage de jeunes en difficultés de lecture aux tests passés lors de la journée de préparation à la défense est pertinent, ainsi que l'indicateur n° 8, proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat, qui donne des indications sur la souplesse des orientations.

Enfin, votre rapporteur spécial note avec satisfaction le choix de l'indicateur n° 10 correspondant à la proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques, dans la mesure où votre commission avait souligné l'an passé que l'orientation était bien souvent moins ambitieuse pour les filles que pour les garçons.

Cependant, on peut observer que le défaut d'ambition est davantage marqué lors de l'entrée dans l'enseignement supérieur, puisque les lycéennes des filières scientifiques et techniques choisissent dans une proportion moindre que les garçons d'intégrer des formations sélectives.

Dans la dernière édition de son « Portrait social de la France », dont un chapitre est consacré au devenir des bacheliers, l'INSEE concluait ainsi :

---

<sup>1</sup> *Sorties en cours de 1<sup>er</sup> cycle (6<sup>e</sup> à 3<sup>e</sup>) ou abandons en cours de CAP ou BEP avant l'année terminale*

« Ainsi, si on estime « toutes choses égales par ailleurs » l'effet des différentes caractéristiques des bacheliers S sur leur probabilité d'entrer en classe préparatoire, il apparaît que de toutes les caractéristiques socio-démographiques, le sexe est le seul à avoir une influence significativement forte : à niveau scolaire et social égal, une fille aura une plus faible probabilité de s'orienter vers une CPGE qu'un garçon. La même situation s'observe à l'entrée en IUT ; le sexe est le facteur qui pèse le plus « toutes choses égales par ailleurs » sur le choix d'un IUT par un bachelier général ou technologique ».

**L'objectif n° 2 : « Accroître les efforts spécifiques nécessaires à la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers »**

Les cinq indicateurs associés à cet objectif font écho aux indicateurs associés au même objectif dans le programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* », ce dont votre rapporteur spécial se félicite au titre de la cohérence entre programmes. Ils appellent par conséquent les mêmes observations.

**L'objectif n° 3 : « Diversifier les modalités de formation professionnelle »**

Les deux indicateurs associés à cet objectif sont le taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage ainsi que l'impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans. Ces indicateurs sont, dans leur principe, satisfaisants.

**L'objectif n° 4 : « Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire »**

Trois indicateurs ont été retenus : le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur, le taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS, ainsi que le pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent leurs études).

On ne peut qu'approuver l'objectif fixé. Cela étant, il convient d'observer que l'enseignement scolaire public exerce une influence limitée sur les indicateurs proposés :

- en effet, le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur dépend largement des politiques poursuivies en matière d'enseignement supérieur ;

- de même, le taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS dépend de l'enseignement scolaire privé (puisque son champ est public + privé), mais aussi, notamment, des politiques de sélection des IUT, qui relèvent de l'enseignement supérieur ;

- enfin, le contexte économique joue un rôle déterminant dans le choix néo-bacheliers de rentrer directement sur le marché du travail, comme dans leur capacité à obtenir rapidement un emploi.

### **L'objectif n° 5 : « Contribuer au développement de l'éducation et à la formation tout au long de la vie »**

Le premier indicateur mesure l'évolution de la proportion de la population active formée par les GRETA. Il s'agit là pour l'essentiel d'un indicateur d'activité, qui ne renseigne pas sur l'efficacité des enseignements dispensés par les GRETA.

Le second indicateur établit le taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE. A défaut de précisions méthodologiques sur cet indicateur à construire, votre rapporteur spécial ne peut porter d'appréciation sur cet indicateur, qui semble relever d'une bonne intention.

### **L'objectif n° 6 : « Renforcer l'ouverture du système éducatif sur son environnement international »**

L'indicateur associé est la proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale.

On peut s'interroger sur la pertinence de cet indicateur, car celui est un indicateur d'offre, qui reflète modérément l'ouverture effective du système éducatif sur son environnement international.

En effet, le nombre d'élèves concernées par ces sections était estimé en 2000 à 100.000 élèves du second degré, ce qui est relativement peu par rapport au total des élèves, l'Inspection générale de l'éducation nationale concluant à cet égard dans son rapport public pour 2001 que « *les initiatives européennes ou affichées comme telles ne manquent pas [mais] ne touchent directement qu'un faible nombre d'élèves et d'établissements... elles*

*traversent le système d'éducation par éclairs et peuvent y agir, tour à tour ou simultanément, un peu comme un en-cas, un substitut ou une promesse ».*

Ce même rapport concluait d'ailleurs plus généralement : *« l'école, le collège et le lycée français campent sur leurs positions nationalement acquises et n'enseignent l'Europe, sous toutes ses formes, qu'à la marge, sans conviction particulière et dans la dispersion ».*

En d'autres termes, l'indicateur retenu est un indicateur très parcellaire pour une politique d'ouverture globalement déficiente.

**L'objectif n° 7 : « Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté »**

Cet objectif se retrouve dans le premier programme, ce qui souligne une certaine cohérence de la part du ministère. Les indicateurs associés appellent par conséquent les mêmes observations, que ce soit pour la pertinence de l'indicateur mesurant le pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins 3 jours de formation dans l'année ou les modalités de calcul du taux de remplacement.

S'agissant de ce dernier indicateur, on peut d'ailleurs remarquer que non seulement seuls les congés pour maladie ou maternité, mais également seules les absences supérieures ou égales à 15 jours sont prises en compte, ce qui n'est guère satisfaisant.

Cependant, votre rapporteur spécial se félicite de l'ajout, par rapport au programme relatif au premier degré, de l'indicateur « taux d'efficience des titulaires en zone de remplacement ».

Cela étant, on peut se demander, compte tenu des différences de dénomination et de résultats, si cet indicateur est cohérent avec ceux retenus dans le cadre de la SMR et, le cas échéant, on peut s'interroger sur les fondements des divergences soit de méthode, soit de résultats, observées.

**L'objectif n° 8 : « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif »**

Cet objectif, qui est également inscrit dans le programme du premier degré, s'appuie sur deux indicateurs, à savoir le pourcentage de collèges et de lycées professionnels à faibles effectifs et le nombre d'académies dont la dotation effective est comprise entre + 2 % et - 2 % de la dotation théorique.

Si ces indicateurs apparaissent utiles, il est cependant regrettable qu'il n'y ait pas un indicateur général de maîtrise de l'offre de formation, qui



pourrait par exemple être le nombre d'heures d'enseignement délivrées devant des classes de moins de 10 ou 12 élèves.

#### ***E. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE »***

A titre liminaire, votre rapporteur spécial **déplore d'abord l'absence d'indicateurs de satisfaction des usagers** (élèves et parents).

En effet, comme le soulignait déjà votre commission des finances l'an passé, *« il s'agit là (...) à la fois d'un dû aux usagers/citoyens/contribuables et d'un levier de changement »*.

L'IGAENR rappelait d'ailleurs, dans son rapport général pour 2002<sup>1</sup> : *« l'instauration de la gestion de la performance s'est accompagnée, au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande, pour ne pas citer les Etats-Unis, d'une prise en compte rapide des usagers et, plus largement des citoyens... Les engagements gouvernementaux de ces derniers pays ont rappelé expressément que l'utilisateur était l'utilisateur final du service public et ont intégré largement des indicateurs de qualité, voire de satisfaction des usagers. Notre ministère, en ce domaine, peine à s'engager dans cette voie, à définir, il est vrai de façon spécifique dans le domaine de l'éducation, où la République, « instituant » la connaissance au lieu de l'ignorance et du désordre, ne s'en remet pas aux usagers pour la définition des finalités.*

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

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

Cette appréciation rejoint celle du **Médiateur de l'éducation nationale** qui indiquait dans le courrier de transmission de son rapport pour 2002 : *« [ce rapport] fait clairement apparaître que nos concitoyens sont de plus en plus exigeants quand il s'agit de l'avenir de leurs enfants et souhaitent*

---

<sup>1</sup> Pages 21-22.

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

On peut d'ailleurs aussi observer que le succès de l'enseignement privé au cours de ces dernières années résulte pour une large part d'une plus grande attention portée aux usagers<sup>1</sup>.

Il convient donc que le souhait exprimé<sup>2</sup> par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de la mise en œuvre de chartes de qualité afin de mieux répondre aux nouvelles attentes des parents **s'accompagne de la mise en place d'indicateurs de satisfaction réalisés à partir d'enquêtes périodiques *ad hoc***.

De même, on ne trouve guère d'indicateurs relatifs à l'ouverture de l'école aux parents, alors même que cette ouverture fait partie des objectifs de la SMR.

Enfin, on peut s'interroger sur la quasi-absence d'indicateurs relatifs à l'internat et aux bourses.

### **L'objectif n° 1 : « Faire respecter l'école et ses obligations »**

Le premier objectif, « *faire respecter l'école et ses obligations* », est assorti de deux indicateurs, qui sont le taux d'absentéisme des élèves et le nombre d'actes de signalement effectués.

Le premier indicateur répond à une des demandes de votre commission des finances, qui ne peut donc que s'en féliciter.

En revanche, on peut s'interroger sur la signification du second indicateur.

En effet, le rapport de l'IGEN de 2003 sur les facteurs qui influent sur les situations de violence dans les établissements scolaires a mis en lumière le **caractère déficient du dispositif de signalement des faits de violence « SIGNA »**, pour conclure : « *comment raisonner juste sur des bases incertaines ?* ».

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple « L'élève en tant que personne », Agnès Van Zanten, in le journal *La Croix* du 30 août 2003.

<sup>2</sup> Cf. La « lettre à tous ceux qui aiment l'école », 2003, pages 125 à 127.

En effet, l'IGEN a relevé « *les ambiguïtés des signalements* » issus du dispositif du ministère : le recensement s'effectue sur la base de critères subjectifs, puisqu'il s'agit des actes ayant fait l'objet d'un signalement et ayant eu un retentissement important dans la communauté scolaire, deux éléments qui peuvent être manipulés par des personnes aux logiques différentes et dépendant du contexte.

L'IGEN indique ainsi qu'« *un certain nombre de personnels de direction voient dans les signalements un risque de stigmatisation de leur établissement et donc ne signalent pas* » mais mentionne également la position d'un chef d'établissement dont les signalements « *tiennent compte de l'impact probable sur l'opinion publique (presse, parents, élus), et non de la gravité réelle de l'incident* », ce qui laisse suggérer que la médiatisation d'un acte de violence scolaire dépend de l'intensité de l'actualité.

Dans ces conditions, la fiabilité du dispositif SIGNA prête à caution. Et on peut s'interroger sur le choix consistant à retenir comme indicateur le nombre des incidents qui ont une qualification pénale évidente ou qui ont fait l'objet d'un signalement à la police, ce qui est à peu près objectif, mais aussi ceux qui « *ont eu un retentissement important dans la communauté scolaire* », ce qui est pour le moins subjectif.

### **L'objectif n° 2 : « Promouvoir la santé des élèves »**

Le premier indicateur, qui correspond au pourcentage d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6<sup>ème</sup> année, est un indicateur de moyens, qui ne permet pas d'appréhender leur efficacité.

Le second indicateur, qui mesure le pourcentage de jeunes consommateurs de tabac, alcool et drogues illicites, semble par ailleurs peu relever de l'école. Comment déduire d'une enquête réalisée tous les quatre ans sur la santé des jeunes que la hausse ou la baisse du pourcentage puisse être liée à l'institution scolaire ?

### **L'objectif n° 3 : « Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective »**

Cet objectif s'appuie sur quatre indicateurs : le pourcentage d'élèves ayant participé à l'école au programme apprendre à porter secours, la proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours, le taux de participation des lycéens aux élections des CVL, le pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement.

On peut se demander si ces indicateurs ne sont pas un peu anecdotiques, à l'exception sans doute du dernier, qui constitue cependant pour partie un indicateur d'activité d'interprétation difficile, dès lors que les jeunes peuvent également pratiquer des activités sportives dans un cadre extra-scolaire.

**L'objectif n° 4 : « Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves »**

Trois indicateurs ont été élaborés pour cet objectif à l'intitulé très ambitieux, à savoir la proportion d'élèves handicapés bénéficiant individuellement d'un auxiliaire de vie scolaire, le pourcentage des fonds sociaux affectés aux établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage des élèves en ZEP-REP ainsi que la proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en REP-ZEP.

Le premier et le troisième indicateurs sont toutefois pour partie des indicateurs de moyens.

En outre, s'agissant du deuxième indicateur, on peut rappeler que le problème n'est pas seulement celui de la délégitimation des crédits destinés au fonds sociaux, mais aussi celui de leur consommation.

***F. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS ASSIGNÉS AU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »***

A titre liminaire, votre rapporteur spécial se félicite de ce que le ministère se soit attaché à définir des objectifs et des indicateurs pour l'enseignement privé.

En effet ces objectifs et ces indicateurs faisaient défaut dans la présentation des agrégats des lois de finances antérieures, comme l'avait regretté votre commission des finances.

Mis à part les objectifs qui répondent à des obligations de service public tels que la promotion d'un aménagement équilibré du territoire éducatif ou la réussite des élèves en zones difficiles, ce programme décline en outre les mêmes objectifs et indicateurs que les deux premiers programmes relatifs à l'enseignement public, ce dont on peut se féliciter. En conséquence, s'y appliquent les observations précédentes.

Cela étant, on peut s'interroger sur les modalités de certification et de contrôle des informations qui seront fournies par les établissements sous contrat.

**G. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS  
ASSIGNÉS AU PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE  
L'ÉDUCATION NATIONALE »**

A titre liminaire, votre rapporteur spécial **s'étonne de l'absence d'indicateurs sur l'évaluation des enseignants**. Si l'évaluation des enseignants est comme le souligne le Haut Conseil de l'évaluation de l'école « *une question difficile à examiner sereinement [car] elle touche à l'honneur des personnes et son abord est très souvent subjectif* », cette évaluation n'en reste pas moins « *essentielle, puisque les résultats d'un système éducatif sont largement liés aux compétences de ses personnels enseignants et aux conditions dans lesquelles ils exercent* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial **regrette également que la qualité du service ne fasse pas l'objet d'objectifs**, tels que le développement de la prévention du contentieux, la simplification des procédures administratives pour les usagers, objectifs qui étaient pourtant présents l'année dernière et dont votre commission s'était félicitée.

**L'objectif n° 1 : « Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire »**

Cinq indicateurs sont associés à cet objectif : le nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire (enseignement public), le nombre d'épreuves d'examens et de concours annulés et reportés, le nombre de personnes concernées par les annulations d'épreuves d'examens et de concours, le coût des différents examens par candidat inscrit, ainsi que le taux de dispersion dans l'allocation des moyens du programme soutien.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'inscription de ces indicateurs dont une partie se fait l'écho de la première mesure de la SMR relatif à la réforme des examens, dont la nécessité a été soulignée par la Cour des comptes comme par les inspections générales.

**L'objectif n° 2 : « Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises »**

Cet objectif est assorti de 10 indicateurs :

Les indicateurs n° 3, dépenses des différents concours par candidats présents, n° 7, effectif de personnels gérés par un gestionnaire, n° 8, pourcentage d'agents nouveaux rentrés à la rentrée scolaire ne percevant pas

---

<sup>1</sup> Avis du HCÉE n° 6, janvier-février 2003.

une rémunération complète en octobre, et n° 10, pourcentage de néo-titulaires enseignants affectés dans des établissements où les conditions d'exercice sont difficiles, sont intéressants.

On peut toutefois rappeler que le taux de rendement des concours par grandes catégories de personnels (indicateur n° 1), dépend en fait pour une large part de facteurs (comme les appréciations des jurys) éloignés de la notion d'efficacité socio-économique. De même, l'indicateur n° 2 relatif au taux d'attractivité des concours par grande catégorie de personnels, dépend très largement du nombre de postes offerts, comme du contexte économique.

L'indicateur n° 4 établit le taux de personnels titulaires par grandes catégories de personnels. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la volonté éventuelle qui sous-tend cet indicateur d'obtenir 100 % de titulaires. En effet, les conclusions de la Cour des comptes et de l'IGAENR relatives à la gestion des contractuels suggèrent que l'efficacité de l'enseignement secondaire requiert un volant minimal d'enseignants contractuels.

L'indicateur n° 5, qui concerne le pourcentage d'agents (non enseignants) ayant reçu au moins trois jours de formation par an au cours des trois ans, appelle par ailleurs les mêmes appréciations négatives que celles exposées pour l'indicateur similaire relatif aux enseignants.

L'indicateur n° 6, relatif au taux de mobilité par catégorie soulève une question quant à la définition de la mobilité retenue.

Enfin, si l'indicateur n° 9, correspondant au nombre de personnes handicapées recrutées par catégorie de personnels, est satisfaisant, on peut observer qu'il conviendrait également de s'intéresser au maintien en activité de ces personnes.

### **L'objectif n° 3 : « Optimiser les moyens de fonctionnement »**

Les indicateurs choisis sont les suivants : la dépense de fonctionnement par agent, la répartition des dépenses de développement, d'exploitation et de maintenance des systèmes d'information, la disponibilité des services applicatifs, la dépense de maintenance immobilière au mètre carré, ainsi que le pourcentage de m<sup>2</sup> SHON nécessitant de grosses réparations. Ces indicateurs s'inscrivent en progrès par rapport à ceux retenus précédemment pour les agrégats, mais leur interprétation pourrait être délicate.

**L'objectif n° 4 : « Développer l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures qui les mettent en œuvre »**

Les indicateurs associés sont le pourcentage des académies ayant fait l'objet d'une évaluation dans les cinq dernières années, et le pourcentage des EPLE ayant fait l'objet d'une évaluation dans les cinq dernières années. Si le second n'appelle pas de remarque particulière, on peut se demander si le premier, qui fait écho à une fraction limitée de l'activité des inspections générales, n'est pas un peu anecdotique.





**MODIFICATIONS APPORTÉES  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

A l'occasion de la seconde délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2005 :

- les crédits du **titre III** du budget de l'enseignement scolaire ont été **majorés, à titre non reconductible, de 35.500 euros** sur le chapitre 39-01 « *Programme : Enseignement scolaire public du premier degré* », article 20 « *Enseignement élémentaire* ».

- les crédits du **titre IV** du budget de l'enseignement scolaire ont été également **majorés, à titre non reconductible, de 264.100 euros**, dont 27.000 euros sur le chapitre 41-02 « *Dépenses d'éducation dans les collectivités d'outre-mer* », article 20 « *Collectivités d'outre-mer. Enseignement public du premier degré* » ; 5.000 euros sur le chapitre 43-02 « *Etablissements d'enseignement privé : Contribution de l'Etat au fonctionnement et subventions* », article 50 « *Ecoles, collèges et lycées. Fonctionnement et dépenses pédagogiques : crédits non déconcentrés* » ; enfin, 232.100 euros sur le chapitre 43-80 « *Interventions diverses* », parmi lesquels 8.000 euros sur l'article 40 « *Lycées et collèges : crédits déconcentrés* », 34.000 euros sur l'article 50 « *Lycées et collèges : crédits non déconcentrés* », et 190.100 euros sur l'article 80 « *Administration générale et inspection* ».



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. EXAMEN DES CREDITS

Réunie le jeudi 28 octobre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, puis de celle de **M. Denis Badré**, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – I. Enseignement scolaire, sur le rapport de **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**.

A titre liminaire, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a souligné la complexité du budget de l'enseignement scolaire, tout en saluant les efforts du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche en matière de transparence et d'amélioration de l'information budgétaire. Il s'est félicité des expérimentations de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans l'enseignement scolaire, en soulignant que celles-ci étaient de loin les plus importantes de l'ensemble du budget de l'Etat, aussi bien de par l'ampleur des crédits globalisés que de par le nombre des personnels concernés.

Après avoir présenté les principaux transferts de crédits liés à la mise en œuvre de la décentralisation, il a ensuite indiqué que la part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat avait significativement augmenté au cours de ces dix dernières années, et il a précisé que cette évolution résultait principalement de l'accélération des dépenses de pension, qui avaient quasiment triplé en quinze ans et qui pourraient encore croître d'un tiers au cours des cinq prochaines années.

Il a observé que la progression des dépenses s'était toutefois ralentie au cours de l'actuelle législature, en raison du repli des effectifs rémunérés directement ou indirectement au titre de l'enseignement scolaire.

Il a exposé que le projet de loi de finances pour 2005 prolongeait d'ailleurs cette inflexion, puisqu'il proposait des suppressions d'emplois d'enseignants dans le second degré. Il a ajouté que l'enseignement scolaire disposerait toutefois de plus d'un million d'emplois budgétaires en 2005 et il a observé que l'administration centrale du ministère était d'ailleurs, contrairement à une idée reçue, relativement réduite, avec environ 3.200 emplois sur le million précité.

Cela étant, il a estimé indispensable le redéploiement des effectifs entre académies et entre niveaux d'enseignement, dès lors que ceux-ci connaissent des évolutions contrastées de leurs effectifs d'élèves.

S'agissant de l'enseignement du premier degré, il a d'ailleurs souligné les efforts consentis par les collectivités territoriales en matière d'évolution de la carte scolaire ; s'agissant du second degré, il a plus particulièrement mentionné les écarts de taux d'encadrement entre les lycées généraux et les lycées professionnels.

Evoquant les perspectives de mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, il s'est inquiété de l'adaptation de l'organigramme de l'administration centrale à la définition des programmes de la mission interministérielle « enseignement scolaire » et il a souligné que l'administration de l'éducation nationale devrait consentir un réel effort de déconcentration.

En conclusion, il a souligné, s'agissant de l'enseignement scolaire, que l'évolution de la carte scolaire supposait de prendre en compte les attentes et les réalisations des collectivités territoriales (départements et communes), et, concernant l'enseignement secondaire, que la multiplication des options et la parcellisation des moyens contribuaient, sans doute, au contraste entre les résultats moyens de la France par rapport aux principaux pays de l'OCDE, d'une part, le coût très élevé de notre enseignement secondaire par rapport à ces mêmes pays, d'autre part.

Enfin, après avoir rappelé la formule selon laquelle les enseignants de l'éducation nationale pouvaient sembler constituer « une profession libérale nationalisée », chaque professeur se sentant propriétaire de ses méthodes et de ses élèves, il s'est interrogé sur les moyens de donner vie à la notion de communauté éducative, et plus particulièrement sur le rôle et l'autorité des chefs d'établissement dans cette perspective.

Un très large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, après avoir remercié le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation, a précisé que M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, serait auditionné par la commission le jeudi 4 novembre à 16 h 15.

**M. Marc Massion** a souligné les conséquences dommageables de la concentration d'enfants de demandeurs d'asile dans certaines zones d'éducation prioritaire (ZEP) puis il a déploré qu'après avoir encouragé les collectivités territoriales à participer au développement des contrats éducatifs locaux, l'Etat réduisait maintenant les crédits consacrés à cette politique.

A cet égard, **M. Jean-Jacques Jégou** a estimé que les collectivités territoriales étaient « laissées dans le virage » par l'Etat, puisqu'elles devaient se substituer à son désengagement.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a souscrit à ces observations, tout en précisant que les crédits destinés aux contrats éducatifs locaux ressortissaient principalement au budget de la jeunesse et des sports.

**M. Jean-Jacques Jégou** s'est ensuite interrogé sur le degré de préparation du ministère de l'éducation nationale à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et sur les écarts de taux d'encadrement entre l'enseignement général et l'enseignement technique et professionnel, en regrettant que la présentation du programme « Enseignement public du second degré » ne fasse pas ressortir les moyens alloués aux différentes filières. Il s'est également demandé comment remédier à la méconnaissance et à l'absence de reconnaissance des efforts financiers des collectivités territoriales en matière d'enseignement scolaire, aussi bien de la part de l'éducation nationale que de la part des parents d'élèves.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a confirmé que le ministère de l'éducation nationale devait effectivement accepter un meilleur partage des responsabilités, en associant davantage les collectivités locales aux décisions d'une part, et que les parents méconnaissaient les efforts des collectivités territoriales, d'autre part.

Après avoir souligné l'importance des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) et s'être inquiété de la suppression d'emplois de conseillers d'information et d'orientation, **M. Serge Dassault**, s'est interrogé sur l'adéquation de la formation initiale des enseignants et sur les conditions de création de nouveaux établissements publics locaux d'enseignement, puis il a demandé quelle était l'attractivité des concours de recrutement d'enseignants.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a précisé que les concours de recrutement d'enseignants attiraient en moyenne cinq candidats pour un poste, ce chiffre masquant toutefois des écarts très importants entre les concours, au détriment notamment des disciplines scientifiques. Il a également précisé que la création de nouveaux établissements résultait, en général, d'une relation dialectique entre les services de l'éducation nationale et les collectivités territoriales concernées, en fonction notamment d'impératifs d'aménagement du territoire. Enfin, il a regretté que l'orientation des élèves n'ait finalement pas été décentralisée, parce que cette mission n'était pas « prise au sérieux » par l'éducation nationale, qui ne lui consacrait ni les moyens humains nécessaires, ni un appui suffisant, et parce que les activités des conseillers d'information et d'orientation de l'éducation nationale étaient trop peu coordonnées avec celles des missions locales d'insertion, celles des PAIO, et celles des points d'information jeunesse, ce qui contribuait d'ailleurs à la désaffection pour l'apprentissage.

En réponse à **M. François Trucy**, qui se demandait s'il convenait de se féliciter ou non de la multiplication des options, et à **M. Denis Badré**, qui se demandait quelles étaient les caractéristiques de notre système éducatif susceptibles d'expliquer la qualité reconnue de notre main-d'œuvre, M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a estimé que la force de notre système éducatif résidait dans sa capacité à transmettre, non seulement des techniques, mais aussi une ouverture d'esprit, ainsi que des attitudes et des valeurs comme l'exigence du travail bien fait et le respect mutuel. A cet égard il a exprimé sa crainte que la multiplication et la diversification des options ne se traduisent par un effet de substitution au détriment de l'éducation aux valeurs fondamentales. En outre, il a estimé que la diversification trop précoce de l'offre d'enseignement pouvait se traduire par des gaspillages budgétaires, surtout si cette offre n'était pas pérenne.

Après avoir observé que la fongibilité des crédits dans les budgets opérationnels de programme académiques serait limitée dès lors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'éducation nationale étaient, en fait, largement prises en charge par les collectivités territoriales, **M. Yves Fréville** a déploré qu'aucun des nombreux indicateurs de performance envisagés par le ministère en matière d'enseignement scolaire ne permette d'appréhender la multiplication de l'offre, la situation de la France par rapport aux principaux pays industrialisés, ou bien les taux d'encadrement relatifs de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il allait engager une réflexion détaillée sur les 105 indicateurs proposés pour la mission interministérielle « enseignement scolaire » et qu'il lui paraissait, en tout état de cause, indispensable que les indicateurs finalement retenus permettent des comparaisons entre territoires ainsi que des comparaisons internationales.

A cet égard, **M. Jean Arthuis, président**, a invité l'ensemble des rapporteurs spéciaux de la commission des finances à analyser de manière détaillée les indicateurs de performance envisagés pour les programmes ressortissant à leur champ de compétence et a rappelé qu'il conviendrait, au début de l'année 2005, de tirer les enseignements, sous la forme d'une communication ad hoc, des remarques et observations faites par les rapporteurs spéciaux.

En réponse à **MM. Joël Bourdin et Aymeri de Montesquiou**, qui s'interrogeaient sur les modalités et sur la pertinence de la politique de regroupement des écoles rurales, M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a estimé que l'école communale était un idéal républicain qui n'était plus toujours adapté dans un contexte où les populations de certaines communes rurales partageaient, en fait, leurs activités professionnelles et personnelles sur plusieurs communes.

**M. Michel Moreigne** a alors souligné la novation que constituait l'exercice de la compétence scolaire par les communautés de communes, puis regretté que l'absence d'assurance, de la part des inspections académiques, quant à la pérennité des réseaux pédagogiques d'intégration (RPI), ne décourage les élus locaux.

En réponse, **M. Gérard Longuet** a estimé que les collectivités territoriales avaient effectivement besoin de visibilité et de stabilité et qu'il leur serait insupportable que leurs efforts en matière d'équipement informatique et de construction de salle de réunion dans les écoles soient « gâchés » par l'inflexion des politiques académiques.

**M. Alain Lambert** a souligné, par ailleurs, la nécessité d'une évaluation scientifique de l'efficacité pédagogique des regroupements d'écoles primaires.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a précisé que les premières évaluations disponibles étaient plutôt favorables, notamment parce que ces regroupements facilitaient le travail des enseignants, mais aussi parce qu'ils permettaient aux enfants d'accéder à des équipements plus adaptés et d'être confrontés à un enseignement plus diversifié.

**M. Roland du Luart** a toutefois indiqué que M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, s'était déclaré récemment opposé aux regroupements d'écoles, parce que cela favorisait le déclin des petits villages.

**M. Paul Girod** s'est par ailleurs inquiété de l'affectation de jeunes enseignants sortant des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sur des postes de directeurs de petites écoles rurales.

A cet égard, **M. Adrien Gouteyron** a souligné la nécessité d'une réforme de la formation des maîtres dans la perspective de l'accélération des départs en retraite des enseignants, et il a demandé si les crédits destinés aux équipes de réussite éducatives annoncés dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale étaient retracés dans le budget de l'enseignement scolaire.

En réponse, **M. Gérard Longuet** a précisé que le budget de l'enseignement scolaire ne comportait aucune trace de ces crédits, qui devraient provenir du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du travail.

Après avoir souligné que les moyennes nationales en matière de taux d'encadrement reflétaient mal la diversité des situations locales, notamment en zone urbaine sensible, puis s'être inquiété des conditions de la décentralisation des activités de restauration dans les collèges prises en charge par certaines communes, **Mme Marie-France Beaufls** a fait part de sa

préoccupation devant la perte d'expérience liée à l'accélération des départs à la retraite des personnels et elle a exprimé le souhait d'une augmentation du nombre de postes mis aux concours afin que davantage de jeunes enseignants puissent partager l'expérience de leurs aînés.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a confirmé que l'accélération des départs en retraite se traduirait effectivement par une perte de savoir-faire. Il a toutefois observé que la suppression graduelle du congé de fin d'activité (CFA) freinerait ces départs, ce dont on pouvait se féliciter, même si les enseignants qui souhaitaient partir plus tôt le regrettaient évidemment. Il a ajouté que le principal problème était, d'ailleurs, celui de l'affectation des jeunes enseignants.

En réponse également à **Mme Marie-France Beaufils**, qui observait que l'éducation nationale n'avait pas de position claire quant aux modalités d'utilisation de l'informatique et qui préconisait que celle-ci soit intégrée aux enseignements et non pas enseignée comme une discipline, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a confirmé que cette question était importante, et remarqué que les enseignants préféraient généralement des salles et des temps dédiés à l'informatique, afin de continuer à « capter » l'attention de leurs élèves dans leurs classes. Il a par ailleurs rappelé les conclusions de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, selon lesquelles les réformes incessantes impulsées d'en haut par le ministère entraînaient finalement découragement et scepticisme parce qu'il était impossible de les mettre toutes en œuvre simultanément. Il a exposé que le plan « informatique pour tous » du début des années 80 constituait ainsi un « exemple de fiasco » résultant de la diffusion de l'informatique à marche forcée. En conclusion, il a jugé que cette diffusion devait s'effectuer au même rythme que l'évolution des pratiques pédagogiques. Il a ajouté que les parents d'élèves n'étaient d'ailleurs guère reconnaissants pour les efforts financiers consentis par les collectivités territoriales en matière d'équipements informatiques scolaires.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, s'était engagé l'an passé devant la commission des finances du Sénat à réduire les surnombres disciplinaires, pour s'interroger sur les objectifs atteints en la matière. Il s'est également étonné de ce que l'on ne connaisse pas le nombre des élèves du primaire du fait de la pérennisation de la « grève administrative » des directeurs d'écoles et il a jugé peu logique que ni les collectivités territoriales, ni le ministère, n'aient ainsi de vision précise des effectifs et des besoins. Enfin, il a souligné la nécessité de revoir les relations entre les lycées professionnels et les centres de formation des apprentis (CFA).

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a indiqué que le nombre d'enseignants en surnombre disciplinaire était toujours élevé malgré les mesures prises. Puis il a estimé qu'il n'était pas complètement anormal que



les effectifs scolaires soient empreints d'une certaine incertitude, dès lors que ceux-ci pouvaient varier en cours d'année en fonction des abandons de scolarité dans l'enseignement secondaire comme des choix de commodité de vie de parents dans l'enseignement primaire. Enfin, il a regretté la concurrence entre les CFA et les lycées professionnels, comme d'ailleurs la concurrence entre CFA de départements limitrophes, en indiquant que cela conduisait à la dispersion et au gaspillage des moyens.

A l'issue de ce débat, à l'invitation de **M. Denis Badré, président, M. Gérard Longuet**, rapporteur spécial, a préconisé l'adoption du budget de l'enseignement scolaire. La commission a toutefois décidé de réserver son vote sur ces crédits jusqu'à l'audition de M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le jeudi 4 novembre 2004.

## **II. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

**Réunie le jeudi 4 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, 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 crédits de son département ministériel.**

A titre liminaire, **M. François Fillon**, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a rappelé que la France se singularisait par une dépense d'éducation dans l'enseignement secondaire supérieure à la moyenne de celle des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), tandis que la dépense d'éducation dans l'enseignement supérieur était inférieure à cette moyenne. Il a ajouté que cette situation s'expliquait par l'absence de prise en compte de l'évolution des effectifs pendant plusieurs années, le nombre d'élèves de l'enseignement scolaire ayant diminué de façon continue jusqu'en 2002, tandis que le nombre d'enseignants avait augmenté sensiblement.

**M. François Fillon** a souligné la volonté corollaire de tenir compte de la démographie dans le projet de budget pour 2005, 1.000 postes d'enseignants étant créés dans le premier degré, où la hausse prévisible du nombre d'élèves à la rentrée s'élèverait à 51.000, et 3.400 postes d'enseignants étant supprimés dans le second degré, où le nombre d'élèves devrait diminuer de 44.700. Il a précisé que la baisse du nombre d'enseignants dans le second degré, plus importante que la hausse du nombre d'enseignants

dans le premier degré, s'expliquait, notamment, par des différences de taux d'encadrement. Il a, par ailleurs, indiqué que 2.100 postes de contractuels ne seraient pas renouvelés, ce qui représenterait un effort comparable à celui des années passées.

S'agissant des emplois administratifs, il a annoncé qu'un seul départ à la retraite sur deux serait remplacé, ce qui devrait conduire à une réduction de 600 emplois en sus des 200 suppressions d'emplois résultant du transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion de l'ensemble des prestations sociales.

**M. François Fillon** a souligné ensuite que le projet de budget de l'enseignement scolaire proposait un important effort en matière de mesures catégorielles, une provision de 34 millions d'euros en année pleine étant prévue pour renforcer l'attractivité des carrières des enseignants, et 32,1 millions d'euros étant prévus afin de rattraper progressivement le retard qui existerait en matière indemnitaire entre les personnels administratifs de l'éducation nationale et ceux des autres ministères.

Il a annoncé que, compte tenu des départs en retraite et de l'évolution des effectifs, le nombre de postes ouverts aux concours augmenterait toutefois de 1.000 postes pour s'établir à 26.500 en 2005 ; la diminution de 500 postes pour le premier degré étant compensée par une hausse de 1.500 pour le second degré. Il a insisté sur la novation consistant, cette année, à publier la liste des postes ouverts aux concours, concomitamment à l'annonce des chiffres du projet de budget, et ce, dans une double perspective d'amélioration de la gestion prévisionnelle des personnels comme d'amélioration de l'information des candidats aux concours.

S'agissant de l'enseignement supérieur, **M. François Fillon** a également souligné l'importance de l'effort budgétaire effectué cette année, avec la création de 1.500 emplois, dont 1.000 correspondaient à la consolidation des créations d'emplois annoncées en cours d'exécution 2004 en réponse aux demandes des chercheurs.

Il a évoqué ensuite l'augmentation sensible des crédits d'équipement de l'enseignement supérieur, dont les crédits de paiement connaîtraient une hausse de plus de 40 % dans le projet de budget pour 2005, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions. Il a observé que les travaux sur le campus de Jussieu progressaient de manière satisfaisante, puisque 21 barres, sur un total de 38, seraient désamiantées d'ici mi-2005.

Par ailleurs, il a exposé que le projet de budget pour 2005 mobilisait un milliard d'euros supplémentaires pour la recherche se répartissant ainsi : 356 millions d'euros prévus sur le budget civil de la recherche et développement (BCRD) ; 350 millions d'euros, issus des recettes des privatisations, alloués à l'Agence nationale pour la recherche afin de financer

des projets de recherche ; enfin, 300 millions d'euros correspondaient à des mesures fiscales, en particulier le renforcement du crédit d'impôt-recherche. Au total, il a estimé que cet effort était ainsi destiné à hauteur des deux tiers à la recherche publique et à hauteur d'un tiers à la recherche privée.

**M. François Fillon** a ensuite abordé la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en se félicitant de ce que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche conduisait l'expérimentation de la LOLF la plus importante du projet de loi de finances pour 2005, à savoir celle relative au programme « enseignement scolaire public du premier degré » qui concernait 332.000 emplois et 9,6 milliards d'euros de crédits.

En conclusion, il a souligné que les questions de l'amélioration du remplacement des enseignants, et de l'emploi de professeurs en surnombre, avaient fait l'objet d'une attention particulière, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme (SMR), en indiquant que les problématiques pédagogiques n'avaient pas été abordées dans l'attente de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'école.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Philippe Marini**, rapporteur général, a demandé les raisons qui avaient conduit le ministère à ne pas suivre les recommandations des commissions des finances des assemblées parlementaires relatives à la définition des programmes de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », visant notamment à scinder dans deux programmes distincts les activités de formation et de recherche.

En réponse, **M. François Fillon** a justifié la position du ministère en soulignant, tout d'abord, que l'enseignement supérieur et la recherche ne pouvaient pas être dissociés puisque la recherche se faisait, pour partie, dans les établissements d'enseignement supérieur et que les personnels étaient partagés entre l'enseignement et la recherche.

Puis il a souligné que la solution proposée par les commissions des finances des assemblées conduirait à limiter la fongibilité des crédits au détriment de l'autonomie des universités.

Il s'est ensuite interrogé, de manière plus générale, sur l'opportunité de constituer un « grand » ministère de la recherche, pour estimer difficile de « découper » le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Et il s'est, notamment, appuyé sur l'exemple des pays étrangers pour affirmer que la recherche devrait, dans les années à venir, se faire de plus en plus dans le cadre des universités.

En réponse à **M. Philippe Marini**, rapporteur général, qui souhaitait connaître le devenir des projets relatifs à l'autonomie des

universités, **M. François Fillon** a indiqué que l'idée d'évolution du statut des universités n'était pas abandonnée. Il a ajouté que cette réforme semblait cependant difficile à engager alors même que deux importants chantiers étaient déjà en cours, concernant l'école, d'une part, la recherche, d'autre part. Cela étant, il a souligné que la mise en place du système « licence-master-doctorat » (LMD) conduisait à une profonde réorganisation de l'offre d'enseignement des universités.

En outre, il a jugé que la question de l'autonomie de l'université n'était pas seulement une question technique, mais également une question éminemment politique, puisqu'elle impliquait de mener des réflexions sur la gouvernance des universités, ainsi que sur leur financement. Compte tenu du caractère sensible de ces sujets, il a ainsi confirmé que la réforme initialement envisagée était reportée, en réitérant son souhait de mener à bien, en priorité, les réformes concernant l'école et la recherche.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a demandé s'il était prévu d'engager, dans le cadre du projet de loi d'orientation sur l'école, des réflexions sur les missions et l'organisation des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

**M. François Fillon** a confirmé que le projet de loi d'orientation comporterait une réforme des IUFM, dont les structures étaient régulièrement critiquées. Il a toutefois relativisé ces critiques en rappelant que les anciennes écoles normales d'instituteurs étaient également empreintes de nombreux défauts et que la formation des professeurs du second degré ne comprenait auparavant aucune initiation à la pédagogie. Il a, ensuite, annoncé deux pistes de réflexion : le renforcement du caractère universitaire de la formation et le développement de la formation professionnelle, par exemple, en allongeant les périodes de stages, ce qui représenterait toutefois un coût budgétaire notable.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial du budget de l'enseignement scolaire**, après s'être félicité de la qualité des informations apportées par le ministre, a demandé quelles étaient les modalités de transfert des personnels administratifs en charge de la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), dont le transfert aux collectivités territoriales avait été décidé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales.

En réponse, **M. François Fillon** a répondu que les conditions de transfert de ces personnels administratifs étaient les mêmes que celles du transfert des personnels TOS, c'est-à-dire qu'ils seraient mis à disposition des collectivités territoriales en 2005. Il a reconnu qu'il persistait un problème de locaux pour accueillir ces nouveaux personnels. Il a ajouté que des contacts avaient été pris avec l'ensemble des collectivités territoriales afin de préparer ces transferts et qu'il avait pu constater, lors de ses déplacements, que cette

question n'était plus un sujet de préoccupation majeur pour les personnels concernés.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, a ensuite abordé la question des regroupements d'écoles primaires, en demandant si le ministère disposait d'un bilan pédagogique sur ces derniers. Il a, en particulier, fait état de l'inquiétude que pouvaient ressentir certains élus locaux quant à la pérennité de ces regroupements qui, lors de leur constitution, pouvaient demander des efforts financiers importants, en particulier pour la construction des bâtiments.

En réponse, **M. François Fillon** a indiqué que le bilan pédagogique était plutôt positif. S'agissant de l'inquiétude exprimée par d'aucuns sur ces regroupements, il a affirmé sa volonté de tout mettre en œuvre pour maintenir le service public de l'éducation nationale sur l'ensemble du territoire, et il a indiqué qu'il était notamment favorable à ce que le maintien de ce service public en zone rurale fasse l'objet de la même priorité que les zones d'éducation prioritaire (ZEP). Concernant particulièrement la question des réseaux pédagogiques d'intégration, il a fait part de ses réserves, en considérant que ce dispositif était porteur d'un découplage commune-école qui impliquerait, à terme, le transfert des compétences actuelles en matière d'enseignement scolaire des communes vers les structures intercommunales. Et il a jugé qu'il n'appartenait pas à son ministère d'être à l'origine d'un tel transfert. Il a précisé qu'il ne voyait toutefois pas d'inconvénient à la constitution de ces réseaux s'ils étaient le fruit d'une réelle volonté locale.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait part de son expérience en expliquant que les réseaux pédagogiques d'intégration pouvaient être utilisés par les services déconcentrés du ministère comme une variable d'ajustement afin d'éviter la fermeture de certaines écoles dans l'attente, souvent déçue, d'éventuelles inflexions démographiques.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, a rappelé le niveau élevé du ratio enseignant/élèves dans l'enseignement secondaire français et a demandé les mesures prises pour remédier à ce que la Cour des comptes avait qualifié de « dérive de l'offre d'enseignement ».

En réponse, **M. François Fillon** a admis que l'offre d'enseignement pouvait être considérée comme excessive. Il a ainsi relevé que certains élèves de seconde pouvaient avoir jusqu'à 36 heures de cours par semaine, ce qui, ajouté au temps de travail personnel, constituait une importante charge de travail pour les élèves. Il a précisé que cette situation s'expliquait notamment par la multiplication des missions confiées à l'école, en citant notamment l'éducation à la sécurité routière ou à l'environnement, ainsi que par la multiplication des options. A ce titre, il s'est félicité de ce que le rapport

« Thélot » ait mis la priorité sur la définition, par le Parlement, d'un socle de connaissances fondamentales, après l'avis d'une commission de sages.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, s'est alors demandé si, dans le cadre de la promotion d'une réelle « communauté éducative », qui supposait des règles communes, connues, respectées et éventuellement sanctionnées, le chef d'établissement pourrait bénéficier d'une autorité accrue.

En réponse, **M. François Fillon** a observé que le rapport dit « Thélot » avait traité de la question des obligations de service des enseignants et avait opté pour une normalisation du temps de présence de ces derniers dans les établissements scolaires, ainsi que pour un renforcement du rôle du chef d'établissement. Il a exposé qu'il préférerait cependant envisager une autre piste de réflexion tendant à mettre en place un système d'incitations financières pour les enseignants qui prendraient des responsabilités supplémentaires, en trouvant anormal, par exemple, qu'un professeur des écoles, acceptant de suivre une formation pour enseigner une langue étrangère, ne soit pas davantage rémunéré.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, a enfin souhaité savoir si le ministère avait toujours l'intention de racheter l'ancien siège de France Télécom, situé 103 rue de Grenelle, et si cette opération était opportune dans la mesure où ce bâtiment se trouvait dans un des arrondissements les plus chers de Paris.

En réponse, **M. François Fillon** a précisé que cette opération serait susceptible de permettre le regroupement sur un même site de directions aujourd'hui très éclatées, d'une part, qu'elle serait financièrement neutre, d'autre part.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, a rappelé que M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, avait reconnu, l'an passé, devant la commission des finances du Sénat, que l'information dont disposait le ministère de l'éducation nationale sur la situation financière des universités n'était pas tout à fait exacte, et il a demandé si des progrès avaient été observés et si des mesures avaient été prises.

**M. Jean Arthuis, président**, a précisé que le ministère ne connaissait notamment pas le niveau des réserves financières mobilisables des universités.

En réponse, **M. François Fillon** a estimé que les informations dont disposait son ministère sur les comptes financiers des établissements d'enseignement supérieur étaient exactes, même si elles n'étaient pas complètes. Il a ajouté que la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) serait, en tout état de cause, un

facteur de clarification, et qu'il avait engagé une refonte des outils de suivi des comptes financiers des établissements, consistant notamment à définir des indicateurs financiers et comptables pertinents. Il a indiqué que l'on pourrait ainsi y voir plus clair d'ici la fin de l'année 2005.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, s'est inquiété de l'effort financier restant à consentir pour l'exécution des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, en précisant que les crédits de paiement prévus sur la période 2000-2005, en matière d'enseignement supérieur, correspondaient à 30 % de ses engagements financiers sur la période 2000-2006.

En réponse, **M. François Fillon** a souligné que son ministère aurait délégué, d'ici la fin 2005, près de 82 % des autorisations de programme correspondant aux engagements de l'Etat au titre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, et il a estimé que ceux-ci auraient ainsi un peu moins d'une année de retard. En outre, il a souligné l'accélération des crédits de paiement destinés aux investissements universitaires dans le projet de loi de finances pour 2005 et il a estimé que le ministère de l'enseignement supérieur se comparait tout à fait favorablement par rapport aux autres ministères en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions.

En réponse à **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, qui soulignait les besoins de rénovation des logements d'étudiants, et qui s'interrogeait sur l'opportunité de confier ces opérations, par exemple au travers de contrats de « lease-back », à des opérateurs plus qualifiés que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) pour la conduite de projets immobiliers, comme des offices HLM, M. François Fillon s'est déclaré tout à fait favorable à la mise à l'étude de cette idée, tout en rappelant l'effort déjà consenti par l'Etat pour le logement étudiant.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la recherche**, a souhaité connaître les fondements, l'inspiration et les modalités de la création de l'agence nationale pour la recherche. Il a également demandé quelles seraient les prérogatives de cette agence, en particulier si celle-ci conduirait à une certaine forme de reconcentration de la politique de recherche, et, si celle-ci avait vocation à déterminer les priorités stratégiques de la recherche française, en observant, à cet égard, que la recherche était tirée aux Etats-Unis par les forces du marché et par les perspectives de profit, comme l'illustre l'exemple des biotechnologies.

En réponse, **M. François Fillon** a précisé que la création de cette agence nationale pour la recherche reposait sur la conviction selon laquelle il était souhaitable qu'une partie du financement public de la recherche prenne la forme de financements destinés à des projets de durée limitée, comme c'était déjà le cas dans tous les autres grands pays industrialisés. Il a ajouté que

350 millions d'euros étaient prévus à cet effet en 2005 en provenance des recettes de privatisation, et que leur répartition supposait, en tout état de cause, la création d'une structure ad hoc qui aurait au départ le statut de groupement d'intérêt public (GIP), mais qui devrait prendre ensuite la forme d'une agence.

Il a annoncé que cette agence aurait effectivement pour vocation d'orienter la recherche française et qu'il envisageait, pour ce faire, la constitution d'un conseil d'orientation de la recherche placé, comme dans les autres grands pays industrialisés, auprès du Président de la République, avec un double rôle d'analyse stratégique et d'expertise en matière de grands projets.

**M. Eric Doligé** a estimé que le transfert aux départements des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) constituerait un choc culturel, et il s'est inquiété du niveau de formation et de la mauvaise organisation du remplacement de ces personnels TOS, en regrettant qu'il soit difficile d'obtenir des informations de la part de l'éducation nationale. Il s'est également inquiété des personnels TOS qui seraient nécessaires au fonctionnement des internats dont la création était envisagée. En outre, il a relevé que la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales confiait aux collectivités territoriales les missions d'accueil des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), mais que ces missions étaient aujourd'hui assurées, pour une large part, par des personnels administratifs dont le transfert n'était pas prévu. En conséquence, il s'est demandé ce que recouvrait cette notion d'accueil et si les collectivités territoriales n'allaient pas se voir réclamer le recrutement de personnels chargés spécifiquement de l'accueil.

A cet égard, **M. Roger Karoutchi** a souligné que la décentralisation des personnels TOS conduirait à multiplier par sept les effectifs gérés par le conseil régional d'Ile-de-France, ce qui pouvait expliquer des réticences initiales, mais que, compte tenu des difficultés croissantes de mise en œuvre par les collectivités territoriales de petits projets de rénovation dans les EPL, la globalisation pour la gestion immobilière ne semblait pas être une mauvaise solution.

Par ailleurs, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, a exprimé le souhait que les nouveaux statuts des TOS en cours de rédaction n'empêchent pas les collectivités territoriales de redéployer les personnels en fonction de l'évolution des besoins.

En réponse, **M. François Fillon** a rappelé que la loi relative aux responsabilités locales avait fait le choix de transférer 100 % des moyens réellement mis en œuvre par l'Etat à la date du transfert. Il a précisé que l'Etat ne transférerait donc pas de crédits supplémentaires pour des besoins qui pourraient apparaître ultérieurement, comme cela avait d'ailleurs été le cas dans le cadre des lois de décentralisation de 1982. Il a rappelé que le choix consistant à mettre temporairement les TOS à disposition des collectivités



territoriales donnerait à tous les acteurs une année pour négocier les détails de l'opération. Enfin, il s'est engagé à faire préciser la notion d'accueil.

En réponse à **M. Eric Doligé**, qui observait que la décentralisation se traduisait par des opportunités d'échanges de locaux entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés du ministère, M. François Fillon s'est déclaré ouvert à toute discussion à ce sujet.

En réponse à **M. Serge Dassault**, qui estimait que l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans n'était pas satisfaisante, car elle contraignait des élèves à demeurer en situation d'échec dans les établissements scolaires, et qui préconisait en conséquence le développement de l'apprentissage à partir de 14 ans, M. François Fillon a estimé que le débat relatif au collège unique n'avait, selon lui, pas beaucoup de sens, car le collège n'avait d'unique que le nom, compte tenu du développement plus ou moins officiel de filières diversifiées de formation, pour lesquelles il s'efforcera d'ailleurs de définir un cadre légal dans le cadre du projet de loi d'orientation sur l'école dont la discussion était prévue pour 2005. Par ailleurs, il a rappelé le développement des formations en alternance à partir de la classe de 4<sup>ème</sup> et la mise en œuvre, à compter de cette année, de périodes de découverte professionnelle en classe de 3e. Enfin, il s'est déclaré opposé à l'abaissement de l'âge légal de la scolarité obligatoire, en jugeant que cela constituerait un très mauvais signal, car la France avait besoin d'élever le niveau de formation générale, même s'il était également souhaitable de répondre aux besoins des élèves en difficulté.

**M. Jean-Jacques Jégou** a souligné, à cet égard, la nécessité de promouvoir l'enseignement professionnel afin que celui-ci ne soit pas une filière accueillant principalement des élèves en situation d'échec.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé, pour sa part, indispensable de mieux coordonner les efforts des lycées professionnels et des centres de formation des apprentis (CFA).

**M. Roger Karoutchi** a rappelé que le rapport de la « commission Thélot » formulait des propositions de réforme des obligations de service des enseignants conduisant d'ailleurs leurs organisations représentatives à s'alarmer de ce que l'on demandait aux enseignants de travailler davantage après que la plupart des Français eurent bénéficié d'une réduction de leur temps de travail, et a interrogé le ministre sur ses intentions à cet égard. M. François Fillon a fait part de son faible enthousiasme pour la proposition consistant à accroître de quatre heures les obligations de service des nouveaux enseignants, en contrepartie de rémunérations accrues, en jugeant que cette mesure serait désincitative pour les personnels qui s'investissaient aujourd'hui davantage dans la vie de leurs établissements. Par ailleurs, il a estimé prioritaire de différencier les obligations de service en fonction des établissements, en relevant que les conditions de travail n'étaient pas les mêmes à Henri IV et en zone d'éducation prioritaire.

En réponse à **M. Jean-Jacques Jégou**, qui exprimait le souhait que la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) permette de clarifier la part des dépenses des centres hospitaliers universitaires (CHU) relevant de leurs activités de recherche et de formation, **M. François Fillon** a confirmé qu'il existait des zones d'ombre et de recouvrement en la matière et que la LOLF pourrait d'ailleurs faire apparaître des besoins de réorganisation en profondeur des formations médicales, voire de réduction du nombre des CHU.

En réponse à **M. Roger Karoutchi** et à **M. Jean Arthuis, président**, qui l'interrogeaient sur la mise en œuvre des engagements de son prédécesseur consistant à clarifier les conditions d'utilisation des emplois du ministère, d'une part, à réduire de 2.437 en 2002-2003 à 2.000 en 2003-2004, puis à 1.500 en 2004-2005, les enseignants du second degré en surnombre disciplinaire, du fait des rigidités résultant des cloisonnements entre disciplines et entre académies, **M. François Fillon** a précisé que le ministère avait d'ores et déjà accompli de gros efforts consistant, notamment, à réduire drastiquement le nombre de mises à disposition, d'une part, à mobiliser sur les activités de remplacement ou d'enseignement de matières connexes 50 % des surnombres disciplinaires dès cette année et 100 % à la rentrée 2005, d'autre part.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui relevait que le système éducatif était géré à tous les niveaux de responsabilité par des enseignants pouvant relativement peu s'appuyer sur des gestionnaires, **M. François Fillon** a confirmé la nécessité que les services déconcentrés du ministère disposent de plus de gestionnaires qualifiés, tout en soulignant que d'autres ministères étaient également confrontés à une telle situation. Il a observé que l'éducation nationale avait récemment ouvert ses emplois de direction à des personnels administratifs en détachement, d'une part, que les conditions d'accès aux fonctions d'inspecteur d'académie avaient été assouplies, d'autre part. Il a estimé que les fonctions de recteur et de président d'université avaient vocation à être occupés par des universitaires.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui se demandait si le ministère disposait d'une image fidèle du nombre d'enfants scolarisés, **M. François Fillon** a précisé que les dysfonctionnements et les incitations à « tricher » sur les effectifs portaient surtout sur les prévisions et il a indiqué que l'éducation nationale allait expérimenter, cette année, dans vingt départements, une nouvelle « base-élève » susceptible d'améliorer la fiabilité des prévisions d'effectifs de l'enseignement primaire, comme de soulager les directeurs d'école.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que le ministère de l'éducation nationale prévoyait de confier la responsabilité de quatre de ses cinq programmes en matière d'enseignement scolaire à une seule et même personne, ce que le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait qualifié de « situation singulière », car elle ne correspondait pas à l'esprit de la LOLF.

En réponse, **M. François Fillon** a estimé qu'il s'agissait là d'une vraie difficulté. Il a, en effet, rappelé que le ministère avait connu des directions d'administrations centrales spécifiques au premier et au second degrés, mais que cette organisation n'était pas efficace, et que la « commission Thélot » préconisait d'ailleurs de mieux articuler le primaire et le secondaire. Cela étant, il a indiqué réfléchir à la création d'un secrétariat général.

---

A l'issue de l'audition du ministre, la commission **a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : I. Enseignement scolaire, qui avaient été précédemment réservés.**

**Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**



## **LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES**

AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AIS	Aide individualisée en seconde
AP	Autorisation de programme
ASU	(agent) d'Administration scolaire et universitaire
ATOS	(agent) Administratif, technique, ouvrier et de service
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
BCES	Budget coordonné de l'enseignement supérieur et de la recherche
BCRD	Budget civil de recherche et développement
BEP	Brevet d'études professionnelles
BOP	Budget opérationnel de programme
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASU	Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CDES	Commission départementale d'éducation spéciale
CE1, CE2	Cours élémentaire 1, Cours élémentaire 2
CEL	Contrat éducatif local
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire de la jeunesse
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CES	Contrat emploi solidarité
CFA	Centre de formation des apprentis
CFA	Congé de fin d'activité
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CIDJ	Centre d'information et de documentation jeunesse
CIEP	Centre international d'études pédagogiques

CIO	Centre d'information et d'orientation
CM1, CM2	Cours moyen 1, Cours moyen 2
CNASEA	Centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CP	Cours préparatoire
CP	Crédit de paiement
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPER	Contrat de plan Etat-région
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CPDJ	Centre régional d'information jeunesse
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CVL	Conseil de la vie lycéenne
DAF	Direction des affaires financières
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DO	Dépense ordinaire
DPD	(ancienne) Direction de la programmation et du développement
DPE	Direction des personnels enseignants
DPMA	Direction des personnels, de la modernisation et de l'administration
DSDEN	Directeur des services départementaux de l'éducation nationale
E/C	Nombre d'élèves par classe
EMOP	Equipe mobile d'ouvriers professionnels
EPLE	Etablissement public local d'enseignement

EPS	Education physique et sportive
EREA	Ecole régionale d'enseignement adapté
ETP	Equivalent temps-plein
GIP	Groupement d'intérêt public
GRETA	Groupement d'établissements
HCEE	Haut conseil de l'évaluation de l'école
HNA	Heure d'enseignement non assurée
HSE	Heure supplémentaire d'enseignement
IA	Inspecteur d'académie
IATOS	(agent) Ingénieur, administratif, technique, ouvrier et de service
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IEN-IO	Inspecteur de l'éducation nationale spécialisé dans l'information et l'orientation des élèves
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INRP	Institut national de la recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPR	Inspecteur pédagogique régional
ISOE	Indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
IUT	Institut universitaire de technologie
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LMD	Licence-Master-Doctorat
LOLF	Loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances
LP	Lycée professionnel

MA	Maître auxiliaire
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MGI	Mission générale d'insertion
MI-SE	Maître d'internat - surveillant d'externat
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (à partir de 2004)
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MJENR	Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (jusqu'en 2004)
MO	Maître-ouvrier
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Ouvrier d'entretien et d'accueil
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OP	Ouvrier professionnel
OVE	Observatoire national de la vie étudiante
PAP	Projet annuel de performances
P/E	Nombre de professeurs pour cent élèves
PEGC	Professeur d'enseignement général des collèges
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLP	Professeur de lycée professionnel
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RPI	Réseau pédagogique d'intégration
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SHON	Surface hors d'œuvre nette
SMR	Stratégie ministérielle de réforme



STS	Section de technicien supérieur
VAE	Validation d'acquis de l'expérience
VAP	Validation des acquis professionnels
TEN	Technicien de l'éducation nationale
TOS	(agent) Technicien, ouvrier et de service
TZR	Titulaire sur zone de remplacement
UIP	Unité d'intégration pédagogique
ZEP	Zone d'éducation prioritaire



## ANNEXE DOCUMENTAIRE

Les deux tableaux ci-après constituent une illustration des disparités géographiques en matière d'enseignement scolaire.

### Baccalauréat 2003 : taux de réussite, répartition par filière et proportion de bacheliers dans une génération (France métropolitaine + DOM)

Académies	Taux de réussite au baccalauréat			Répartition des bacheliers par filière			Proportion de bacheliers dans une génération selon le lieu ...	
	général	technologique	professionnel	général	technologique	professionnel	de résidence	de scolarisation
Aix-Marseille	83,5	76,4	74,7	54,9	27,5	17,6	60,8	63,2
Amiens	79,6	68,1	76,1	51,3	29,4	19,2	57,2	56,1
Besançon	85,4	76,9	77,9	51,9	28,5	19,6	62,9	62,9
Bordeaux	85,4	80,5	77,3	54,6	26,8	18,6	63,3	63,1
Caen	80,9	80,0	79,1	51,2	26,8	22,0	60,9	61,1
Clermont-Ferrand	85,4	79,1	81,5	52,8	26,9	20,3	66,6	65,9
Corse	83,9	72,0	70,6	59,9	28,5	11,6	61,5	60,7
Créteil	76,5	67,3	62,9	52,0	32,0	16,0	61,0	56,8
Dijon	85,8	79,4	79,5	51,7	28,9	19,4	61,5	62,8
Grenoble	88,1	84,5	81,0	55,3	28,5	16,3	66,5	67,3
Lille	80,2	74,0	73,6	48,8	31,7	19,5	59,5	59,8
Limoges	81,9	77,2	79,2	50,1	29,6	20,3	65,5	67,6
Lyon	86,0	79,4	78,0	55,0	26,0	18,9	63,7	63,2
Montpellier	82,9	79,1	75,6	54,9	28,2	16,9	61,3	59,4
Nancy-Metz	84,7	76,0	79,3	49,9	30,0	20,2	62,6	62,9
Nantes	88,0	82,9	77,9	53,2	27,1	19,7	64,1	64,1
Nice	82,7	76,9	77,8	59,0	24,9	16,1	63,3	61,9
Orléans-Tours	82,3	77,5	76,5	53,9	29,1	17,0	61,6	60,5
Paris	82,3	71,1	66,8	67,8	18,7	13,6	64,2	81,1
Poitiers	84,0	80,5	80,4	50,5	29,3	20,2	63,8	63,1
Reims	82,0	78,7	77,3	50,7	28,9	20,4	60,8	60,7
Rennes	89,4	84,9	83,0	50,6	30,9	18,5	70,3	71,2
Rouen	79,0	68,3	76,2	49,8	29,0	21,2	59,0	59,2
Strasbourg	87,6	81,8	80,0	52,1	27,8	20,1	58,8	58,8
Toulouse	86,7	81,7	82,1	52,1	29,2	18,7	66,1	66,1
Versailles	83,8	73,4	68,5	57,2	28,2	14,6	67,1	64,2
<b>France métropolitaine</b>	<b>83,7</b>	<b>76,8</b>	<b>76,0</b>	<b>53,5</b>	<b>28,4</b>	<b>18,1</b>	<b>62,9</b>	<b>62,9</b>
Guadeloupe	76,7	68,9	72,4	46,6	27,9	25,5		
Guyane	67,7	62,5	68,4	44,3	29,6	26,1		
Martinique	80,7	69,4	67,8	48,8	30,4	20,8		
La Réunion	86,9	78,9	80,2	52,1	29,9	18,0		
<b>DOM</b>	<b>81,6</b>	<b>72,8</b>	<b>73,6</b>	<b>49,4</b>	<b>29,5</b>	<b>21,0</b>		
<b>France métropolitaine + DOM</b>	<b>83,7</b>	<b>76,7</b>	<b>75,9</b>	<b>53,4</b>	<b>28,4</b>	<b>18,2</b>		

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

**Différences dans les taux de sortie sans qualification selon les académies**

	Pourcentage de sorties du secondaire aux niveau VI et V bis	
	en 2000	en 2001
Aix- Marseille	6,8	6,8
Amiens	<b>10,8</b>	<b>12,3</b>
Besançon	<b>8,5</b>	<b>9,4</b>
Bordeaux	6,0	4,5
Caen	<b>8,2</b>	<b>9</b>
Clermont	5,5	6,6
Corse	<b>14,4</b>	<b>15,1</b>
Dijon	6,8	6,5
Grenoble	6,8	7,6
Ile de France	<b>7,7</b>	<b>8,1</b>
Lille	<b>8,4</b>	<b>9,1</b>
Limoges	5,3	4,9
Lyon	5,5	4,6
Montpellier	8,5	6,6
Nancy-Metz	6,1	7,1
Nantes	5,4	4,1
Nice	<b>7,9</b>	<b>8,9</b>
Orléans-Tours	<b>8,3</b>	<b>7,5</b>
Poitiers	5,0	6,1
Reims	<b>8,5</b>	<b>9,7</b>
Rennes	3,9	3,5
Rouen	<b>7,7</b>	<b>7,0</b>
Strasbourg	6,4	6,9
Toulouse	6,9	2,8
<b>France métropolitaine</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>
Guadeloupe	10,7	12,9
Guyane	34,2	31,3
Martinique	11,7	10,7
La Réunion	15,4	15,4

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

Réunie le **jeudi 28 octobre 2004**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2005.**

Elle a décidé de **réserver son vote** sur ces crédits jusqu'à l'audition du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche le jeudi 4 novembre 2004.

A l'issue de cette audition, la commission, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 2005.**

**Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004**, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.