

N° 92

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## 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 2001, 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° 15

**ÉDUCATION NATIONALE :**

**I. - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

*Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe LACHENAUD*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	13
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	15
A. VUE D'ENSEMBLE .....	15
B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE.....	17
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	18
a) Les moyens des services (titre III).....	18
b) Les crédits d'intervention publique (titre IV).....	22
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	23
C. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT.....	23
1. <i>Administration et interventions (agrégat 31)</i> .....	23
2. <i>Enseignement primaire</i> .....	25
3. <i>Enseignement secondaire</i> .....	26
4. <i>Etablissements publics</i> .....	29
<b>CHAPITRE II : LE CONTEXTE DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2001</b> .....	31
A. LA BAISSÉ DU NOMBRE DES ÉLÈVES.....	31
1. <i>Les facteurs d'évolution du nombre des élèves</i> .....	31
2. <i>Les évolutions récentes du nombre des élèves (1995-1999)</i> .....	33
a) Les effectifs du premier degré.....	34
b) Les effectifs du second degré.....	35
c) L'évolution du nombre d'élèves par classe.....	35
3. <i>Les projections du nombre d'élèves (2000-2005)</i> .....	36
a) Les projections du nombre d'élèves du premier degré.....	38
b) Les projections du nombre d'élèves du second degré.....	39
B. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DE PERSONNELS.....	39
1. <i>Les enseignants</i> .....	39
2. <i>L'augmentation du nombre des personnels d'éducation et d'orientation</i> .....	42
3. <i>L'augmentation du nombre des personnels non enseignants</i> .....	42
4. <i>Les aides-éducateurs</i> .....	43
a) Le nombre et les fonctions des aides-éducateurs.....	43
b) Les fonctions exercées par les aides-éducateurs.....	44
c) Le coût des aides éducateurs.....	46
d) La formation continue des aides éducateurs.....	47
e) Les perspectives d'insertion professionnelle des aides-éducateurs.....	48
f) Un inquiétant précédent : les difficultés d'insertion des maîtres d'internat et surveillants d'externat.....	50
C. LA DÉPENSE INTÉRIEURE D'ÉDUCATION.....	51
1. <i>L'évolution de la dépense intérieure d'éducation</i> .....	51
2. <i>Les éléments de comparaison internationale</i> .....	53
3. <i>La participation des différents financeurs</i> .....	54
D. L'EXECUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS.....	56
1. <i>Les observations de la Cour des Comptes sur l'exécution des budgets 1990-1999</i> .....	56
2. <i>L'exécution du budget pour 1999</i> .....	57

3. Les mouvements de crédits pour l'exercice 2000 .....	58
<b>CHAPITRE III : LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT</b> .....	60
<b>A. LE DEVENIR DES RÉFORMES ENGAGÉES</b> .....	60
1. <i>L'inflexion des réformes pédagogiques</i> .....	60
a) La rénovation de la pédagogie à l'école primaire.....	60
b) Le recentrage de la réforme des collèges.....	60
c) L'aménagement de la réforme des lycées.....	61
2. <i>La poursuite d'une meilleure association des parents</i> .....	62
3. <i>Le renforcement de la lutte contre la violence</i> .....	62
4. <i>Le développement de la vie lycéenne</i> .....	63
5. <i>L'accroissement des mesures d'action sociale</i> .....	64
<b>B. LES PRIORITÉS ANNONCÉES PAR LE NOUVEAU MINISTRE ET LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE</b> .....	65
1. <i>La réforme de l'enseignement professionnel</i> .....	65
2. <i>La poursuite de la rénovation des conditions d'enseignement</i> .....	65
3. <i>L'accompagnement des innovations pédagogiques</i> .....	66
4. <i>L'amélioration des conditions d'encadrement administratif et pédagogique des établissements</i> .....	67
5. <i>Le développement des politiques interministérielles</i> .....	67
6. <i>L'ouverture du système éducatif sur l'espace européen et international</i> .....	68
7. <i>Un oubli surprenant : le développement de l'orientation</i> .....	68
<b>C. LES RÉFORMES ANNONCÉES APRÈS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCES</b> .....	70
1. <i>Le plan pluriannuel de recrutement et de créations d'emplois</i> .....	70
2. <i>Le plan de revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire</i> .....	73
3. <i>L'installation du Haut Conseil de l'évaluation de l'école</i> .....	75
<b>D. UNE AMBITION ÉTEINTE : LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE</b> .....	76
1. <i>La lutte contre la mal-administration de l'Education nationale n'est plus un objectif du gouvernement</i> .....	76
2. <i>Un exemple de mal-administration non traitée : les carences du dispositif médico-social en faveur des élèves</i> .....	77
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	80
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENTSCOLAIRE</b> .....	83

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur spécial souhaite formuler **huit observations** sur le budget de l'enseignement scolaire pour 2000.

❶ En premier lieu, votre rapporteur spécial s'étonne de l'allocation des moyens au sein du ministère de l'Education nationale entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. On peut en effet rappeler qu'entre 1975 et 1999, la dépense intérieure d'éducation par élève a augmenté, à prix constant, de 86 % pour le premier degré et de 68 % pour le second degré, contre seulement 25 % pour l'enseignement supérieur.

En outre, la France est l'un des pays de l'OCDE qui dépensent le moins pour l'enseignement supérieur, alors qu'elle dépense déjà plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire : en 1999, la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement supérieur représentait 1,9 % du PIB en France, contre 2,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, tandis que la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement scolaire représentait 4,4 % du PIB en France, contre 3,9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Même si le nombre d'étudiants se replie, comme le nombre d'élèves, il semblerait ainsi logique d'accorder une priorité budgétaire aux dépenses visant à faciliter la démocratisation de **l'enseignement supérieur**.

Tel fut d'ailleurs le cas sur la période 1990-1999 : les crédits de l'enseignement supérieur ont progressé de 86 % en francs courants, contre 49 % pour les crédits de l'enseignement scolaire. Mais le projet de budget pour 2001, comme le budget pour 2000, marquent une surprenante **inflexion** en faveur de l'enseignement scolaire, dont les crédits progressent à structure constante de 2,82 %, contre 2,73 % pour les crédits de l'enseignement supérieur, et, au sein de l'enseignement scolaire, en faveur des emplois dans l'enseignement primaire.

② Votre rapporteur spécial se félicite de ce que le ministère de l'Education nationale remédie progressivement aux dysfonctionnements les plus criants soulignés en avril 1999 dans le rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur la **gestion des personnels** enseignants : le projet de budget pour 2001 prolonge ainsi la baisse du nombre de personnes payées sur crédits (c'est-à-dire en dehors des emplois budgétaires), prévoit la réintégration des « surnombres » (1.335 en 1999) gagés par des crédits d'heures supplémentaires et de rompus de temps partiel. La pratique dite du « surcalibrage » des concours tend à se réduire. Les systèmes de suivi et d'analyse de la consommation des emplois du ministère s'affinent. Le contrôle local de l'emploi progresse. La présentation des documents budgétaires s'améliore. Enfin, le bleu budgétaire comporte désormais, au sein de la présentation par agrégats, des indicateurs relatifs à l'efficacité de la gestion, à la qualité du service et à l'impact socio-économique, ce qui constitue un progrès indéniable, même si le choix de ces indicateurs, trop quantitatifs, est parfois contestable.

Néanmoins, ces évolutions restent timides. Le **surcalibrage** des concours n'a pas disparu : par exemple, le ministère de l'Education nationale indique dans ses réponses à votre rapporteur spécial avoir procédé au recrutement de 1090 enseignants d'éducation physique et sportive en 1999 et en l'an 2000, alors même que les besoins annuels moyens sont estimés à 891 sur la période 2000-2004.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'inquiète de la forte progression des dépenses liées aux **heures supplémentaires** : ces dépenses augmentent de plus de 5 % dans le projet de budget pour 2001, à 5,96 milliards de francs, alors que leur niveau antérieur était déjà manifestement disproportionné.

③ Votre rapporteur spécial s'inquiète des perspectives ouvertes aux **aides éducateurs**.

L'enseignement scolaire emploie aujourd'hui près de **70.000 aides éducateurs**, recrutés pour des contrats de cinq ans. Le coût budgétaire induit s'élève à près de **7 milliards de francs par an**, imputés aux quatre cinquièmes sur le budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et pour un cinquième sur le budget de l'Enseignement scolaire.

Votre rapporteur regrette d'ailleurs qu'aucun bilan détaillé ne permette à ce jour d'apprécier leur contribution à l'amélioration de l'encadrement pédagogique, au développement de la médiation, à la prévention de la violence scolaire ou à la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les élèves.

Dès le départ, il était prévu que les aides éducateurs ne seraient pas reconduits dans leur contrats, même si leurs emplois étaient pérennisés. Pourtant, presque trois ans se seront écoulés entre les premières embauches et la parution le 6 juillet 2000 d'une circulaire précisant les modalités pratiques d'aménagement du temps de travail et du temps de formation des aides éducateurs.

A ce jour, alors que 24 000 contrats sont à mi-parcours, près d'un aide éducateur sur deux n'a reçu **aucune formation**. Pour d'autres, la préparation de la réinsertion professionnelle se limite à la participation à des « forums » où ils ont pu rencontrer des employeurs potentiels.

Il est vrai que près d'un quart des aides éducateurs sont à ce jour sortis du dispositif<sup>1</sup>. Cependant, les enquêtes réalisées par le ministère de l'Education nationale montrent que la plupart des aides éducateurs n'ont pas une formation initiale suffisante pour intégrer des emplois statutaires, et une étude publiée en septembre par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) suggère qu'il n'acquièrent guère de compétences précises à faire valoir auprès d'un employeur extérieur.

Par ailleurs, les précédents de l'Education nationale en matière d'emplois précaires n'invitent guère à l'optimisme.

D'un côté, les **maîtres auxiliaires**, en moyenne beaucoup plus qualifiés que les aides éducateurs, auront été progressivement et difficilement intégrés.

---

<sup>1</sup> 18 % des aides éducateurs avaient déjà quitté leur emploi en avril 2000.

De l'autre, un rapport réalisé en mai 1999 par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) estime «sombre» le bilan de l'insertion professionnelle des maîtres d'internats et surveillants d'internat (MISE), c'est à dire des « pions », en principe recrutés sur critères sociaux parmi les jeunes « méritants » souhaitant poursuivre des études supérieures, et plus particulièrement parmi les jeunes souhaitant préparer les concours d'accès aux fonctions d'enseignement. En effet, la conciliation de leur service et de leur formation est difficile, de sorte que leurs chances de réussite aux concours sont faibles et leur insertion professionnelle problématique.

**Au total, il est à craindre que l'expérience des aides éducateurs ne se termine ou bien en gâchis social, ou bien en dérive budgétaire, sinon les deux.**

④ L'exemple des aides éducateurs est à bien des égards révélateur des dysfonctionnements de la **formation continue** des personnels de l'Education nationale.

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999 souligne ainsi que les crédits de formation prévus en lois de finances initiales ont été divisés par quatre entre 1993 et 1999, les dépenses nettes étant par surcroît sensiblement inférieures en raison des annulations et des reports de charges.

En 1999, les dépenses nettes de formation des personnels inscrites au budget de l'enseignement scolaire se sont ainsi élevées à 477 millions de francs, soit moins de 0,2 % de la masse salariale. Il est vrai que si l'on prend en compte le coût des remplacements, la dépense potentielle annuelle s'établissait en 1997 à un niveau plus élevé : 1.500 francs en moyenne par agent, selon les calculs de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education nationale, cette moyenne recouvrant de fortes disparités (2.500 francs par enseignant dans le premier degré, 1.800 francs dans le second degré et 450 francs par ATOS). Néanmoins, même si l'on tient compte de la rémunération des personnels en formation, l'Education nationale dépense beaucoup moins que les grandes entreprises pour la formation de ses personnels.

Votre rapporteur se félicite donc de l'augmentation de 20 millions de francs des crédits de formation inscrits au projet de budget pour 2001, mais rappelle que cette mesure n'aura guère d'impact : elle représente 100 fois moins que le coût budgétaire des mesures de revalorisation de certains corps de personnels.

Par ailleurs, les rapports de l'IGAEN<sup>1</sup> soulignent que l'opportunité des actions de formation conduites reste « difficile à appréhender », et que les programmes de formation, mal suivis et pilotés « généralement sans conviction », se caractérisent par un « décalage croissant entre les objectifs affichés et les réalisations ».

La rénovation de la formation continue annoncée par le ministère doit donc s'accompagner d'une véritable réflexion sur son organisation. En effet, l'enjeu de la formation continue des personnels de l'Education nationale se fait de plus en plus pressant, en raison de besoins croissants en matière de polyvalence et de gestion, de la diffusion d'outils nouveaux (comme les NTIC) ou de la nécessité d'enseigner des savoirs plus étendus. Rappelons ainsi que le ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, M. Jack Lang, souhaite que l'enseignement des langues étrangères à tous les élèves de l'école primaire soit « pris en charge à terme par la majorité des enseignants du premier degré »<sup>2</sup>.

⑤ Votre rapporteur spécial se félicite du nouvel élan donné à l'intégration scolaire des **élèves handicapés**, même s'il s'inquiète de certains dysfonctionnements du plan « Handiscol »: la présence des « auxiliaires d'intégration » n'est pas toujours nécessaire pour l'intégration individuelle, mais son absence devient parfois un prétexte pour le refus d'intégrer.

Votre rapporteur se félicite également du renforcement des moyens humains (médecins, infirmières, assistantes sociales) consacrés au **suivi médico-social** des élèves, mais il déplore que ce renforcement ne s'accompagne d'aucune réflexion sur leur allocation optimale.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment le Rapport général de l'IGAEN pour 1998.

<sup>2</sup> Cf. le dossier de presse du ministère de l'Education nationale pour la rentrée 2000, septembre 2000, p.8.



Un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) avait en effet souligné en février 1999 le manque de vision d'ensemble du dispositif d'action médico-sociale, « une répartition des moyens peu conforme à la réalité des besoins », des doublons et chevauchements (notamment à l'école maternelle avec la protection maternelle et infantile), la parcellisation des responsabilités, le manque de continuité des actions et surtout le défaut de suivi médico-social à l'école primaire : certaines difficultés ne sont ainsi détectées qu'au collège, lorsqu'il est trop tard.

Or le gouvernement ne répond à ces besoins qualitatifs que par des dépenses supplémentaires, et ne semble pas envisager la mise en place un véritable **suivi médico-social à l'école primaire**.

⑥ Ce dernier exemple est tristement représentatif à la fois de la **mal-administration** du ministère de l'Education nationale déjà mise en évidence par le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants : le ministère dirige, mais ne pilote, ni ne gère.

La quasi totalité des rapports réalisés par les inspections générales du ministère sur l'organisation générale du service public de l'enseignement soulignent ainsi les déficiences du pilotage, l'absence de suivi, la déresponsabilisation des acteurs, le manque de management par les services académiques et la **surconsommation de moyens** en emplois à tous les niveaux.

Or ces **dysfonctionnements** ne sont pas réellement traités. Lucide, l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale estime d'ailleurs qu'un cinquième seulement de ses rapports sont suivis d'effets. A titre d'exemple, on peut souligner que le ministère ne se préoccupe guère de rationaliser une « carte de formation » (c'est à dire la répartition des options, des classes préparatoires et des sections de techniciens supérieurs) surabondante, malgré les préconisations successives de la Commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants en 1999, puis de ses services d'inspection interne en juillet 2000.

Certains progrès, comme la baisse du nombre d'heures de cours perdues pour non remplacement d'enseignants absents, ou la nette amélioration en l'an 2000 de la suppléance des examinateurs absents aux oraux du baccalauréat, suggèrent pourtant qu'une réelle **volonté** politique permet des solutions rapides et efficaces.

De même, les **réformes des collèges** et des **lycées** annoncées par l'administration centrale embrayent modérément sur les pratiques locales. En d'autres termes, les réformes se mettent en place, mais on ne peut pas dire

qu'elles soient appliquées. Les raisons en sont connues : information tardive des établissements, circulaires difficile à décrypter, défaut de pilotage académique, multiplicité déconcertante des objectifs.

S'agissant de **l'école primaire**, votre rapporteur spécial s'étonne donc de la **multiplicité des objectifs**, apparemment contradictoires, qui ont été énoncés par le ministre : d'un côté, « gagner la bataille de la lecture et de l'écriture »<sup>1</sup>, c'est à dire recentrer l'école sur les savoirs fondamentaux ; de l'autre promouvoir à la fois l'apprentissage d'une langue étrangère, l'expérimentation scientifique, l'initiation aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, l'éveil artistique et culturel et l'apprentissage de la citoyenneté.

Plutôt que de nouvelles rafales de réformes pédagogiques concoctées par l'administration centrale, il semble que l'Education nationale ait aujourd'hui davantage besoins de **souplesse** pour s'adapter au changement, favoriser les innovations et surtout pour faire face à l'hétérogénéité croissante des élèves.

Cela suppose notamment de renforcer l'autonomie des établissements, tant au niveau pédagogique, qu'en matière de gestion : votre rapporteur espère regrette que les projets du ministère relatifs aux personnels de direction ne s'inscrivent pas plus résolument dans cette perspective.

L'école doit également **s'ouvrir davantage** vers l'extérieur. Votre rapporteur se félicite ainsi de la volonté du ministère de rapprocher l'école des parents. Mais il s'étonne de ce que l'ouverture de l'Education nationale vers les métiers et vers les entreprises ne constitue pas une des priorités fortes du gouvernement.

Enfin, votre rapporteur déplore la lenteur avec laquelle se mettent en place tant le décloisonnement des différents niveaux d'enseignement, que l'amélioration de l'information et de **l'orientation** des élèves, qui constitue pourtant une modalité essentielle de lutte contre l'échec scolaire et universitaire.

⑦ Au total, votre rapporteur spécial déplore que le projet de budget de l'Education nationale pour 2001 privilégie une **logique quantitative**.

Certes, ce budget prévoit une hausse des crédits de fonctionnement du ministère, qui étaient parvenus à un étiage. Mais, ce budget accorde sa priorité aux revalorisations de personnels et la création de nouveaux emplois, au détriment

---

<sup>1</sup> Cf. « Jack LANG veut restaurer le B-A BA de la pédagogie », *Le Dauphiné libéré* du 28 octobre 2000.

d'une amélioration de l'organisation administrative et d'une meilleure allocation des emplois existants.

Par exemple, la gestion de la carte scolaire est toujours désordonnée, peu transparente et ne joue qu'à la marge, ce qui suscite inévitablement, de ci, de là, de fortes tensions avec les parents et les élus locaux.

De même votre rapporteur regrette le manque **d'évaluation** de certains programmes, comme les mesures de lutte contre la violence à l'école.

Pourtant, la baisse de la pression quantitative (le nombre d'élèves), la souplesse de gestion des emplois permise par le nombre élevé de départs à la retraite, les efforts financiers consentis par les collectivités locales et l'amélioration de la primo-insertion professionnelle des jeunes offrent désormais un environnement propice aux réformes qualitatives qui s'imposent.

⑧ Enfin, votre rapporteur rappelle que **le budget de l'Education nationale se sera accru de 42 % en volume sur la période 1990-2001**(coût total des emplois jeunes compris), tandis que le nombre des élèves pourrait diminuer de 5 %. Au total, le **coût d'un élève** pour l'Education nationale aura **augmenté de près de moitié**, à prix constant, entre 1990 et 2001.

Contrairement à certaines idées reçues, la progression du budget de l'Education nationale ne peut s'expliquer par l'amélioration de la **qualité** du service rendu. Certes, les locaux d'enseignement ont été largement rénovés, mais cela résulte de l'action des collectivités locales. Pour le reste, la violence a envahi l'école, les **inégalités** scolaires ne se réduisent guère, les investissements de l'éducation nationale ont été divisés par deux, et le **taux d'encadrement** (ratio personnels/élèves, hors emplois jeunes) n'aura progressé que de 10% entre 1990 et 2001, de sorte que le nombre moyen d'élèves par classe diminue fort peu : par exemple, le nombre d'élèves moyen par classe dans les écoles primaires publiques s'est réduit de 0,3 unité entre 1990 et 1999.

En fait, l'augmentation du coût budgétaire d'un élève depuis 1990 s'explique aux trois quarts par les effets conjugués de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique, de la progression des pensions, et surtout de la mise en oeuvre des plans successifs de revalorisation des corps du ministère, pour un surcoût budgétaire qui s'élève aujourd'hui à plus de 26 milliards de francs annuels.

En particulier, selon les calculs réalisés pour la période 1990-1999 par la Cour des Comptes, dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, et prolongés par votre rapporteur pour les années 2000-2001, **l'application du plan Jospin et du protocole Durafour générera 16 milliards de francs de dépenses annuelles supplémentaires en 2001**. Il s'agit là d'un

montant considérable (0,2 % du PIB), qu'il aurait été peut être opportun d'allouer autrement : à titre d'exemple, on peut indiquer que ces dépenses permettraient d'accorder une bourse annuelle de 13.000 francs à tous les étudiants des universités.

Votre rapporteur ne peut donc que regretter la poursuite de cette tendance dans le projet de budget pour l'an 2001 : si la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires au travers de la revalorisation du point de la fonction publique est légitime, la **revalorisation** inconditionnelle et systématique des corps de l'Education nationale, sans que leurs fonctions n'évoluent réellement, **ne saurait être une fin en soi.**

## AVANT-PROPOS

Les crédits demandés pour le budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à **332,04 milliards de francs**, contre 308,49 milliards de francs en l'an 2000, soit une augmentation de 7,63 %.

Cependant, cette augmentation résulte pour une large part de l'inscription au budget du ministère de l'Education nationale, à hauteur de 14,937 milliards de francs, du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du ministère, alors que cette opération faisait jusqu'à l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

Le périmètre du budget de l'enseignement scolaire a d'ailleurs été modifié par d'autres opérations de transfert, parmi lesquelles :

- le transfert au secrétariat d'Etat à l'Outre mer, en application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, des crédits correspondant à la dotation de construction et d'équipement des collèges des Provinces (pour 52,79 millions de francs) ;

- le transfert au ministère de la recherche des crédits de fonctionnement de ses services d'administration centrale (pour 55 millions de francs).

Au total, le solde des **transferts** externes prévus par le projet de loi de finances pour 2001 s'élève à 14, 832 milliards de francs.

**A structure constante, l'augmentation** du budget de l'enseignement scolaire n'est donc pas de 23,55 milliards de francs, mais de **8,72 milliards de francs**, c'est à dire une hausse de + **2,82 %**, après + 3,46 % en l'an 2000, + 4,13 % en 1999, et + 3,15 % en 1998, soit une **augmentation de + 14,3 % en quatre ans**.

Pourtant, dans le même laps de temps, c'est à dire entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2000-2001 **le nombre d'élèves** s'est réduit de 176.000 (soit - 2,6 %) dans l'enseignement primaire et de 93.000 (soit - 1,6 %) dans l'enseignement secondaire, et, selon les prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait encore diminuer de près de 200.000 au cours des cinq prochaines années (+ 33.000 pour l'enseignement primaire, mais - 229.000 pour l'enseignement secondaire).

En d'autres termes, **le coût budgétaire d'un élève** a déjà augmenté de près de 13 % au cours des trois dernières années, et le présent projet de loi de finances propose de l'accroître encore de 3,2 % en 2001.

L'opportunité de cette hausse est d'autant plus contestable que le budget de l'enseignement scolaire est extraordinairement **rigide**. En effet, **95 % de ces crédits** sont directement ou indirectement affectés à des **dépenses de personnel**, cette proportion s'étant d'ailleurs sensiblement accrue au cours des années 1990. Les efforts de maîtrise des dépenses n'en seront donc à l'avenir que plus difficiles.

## CHAPITRE PREMIER :

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### A. VUE D'ENSEMBLE

Avec **332,04 milliards de francs** de crédits demandés pour 2001, le budget de l'enseignement scolaire est de loin le **premier budget de l'Etat**, et représente près de la moitié de l'effort total de la Nation en faveur de l'éducation.

Selon les reconstitutions opérées par la Cour des Comptes, ce budget rémunérerait **1.092.000 emplois en 1998**.

**Evolution du budget de l'éducation nationale depuis 1990**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001
Budget de l'enseignement scolaire	200	218	227	242	251,3	262,2	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5	332
Accroissement en %	8,7	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63
Budget de l'éducation nationale	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2	334,4	348,8	360,9	388,1
Accroissement en %	8,7	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	16,2	16,8	17	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,8

On peut toutefois souligner que ce budget ne donne qu'un reflet **flou** des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire :

- d'un côté, 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 imputées sur le budget de l'enseignement scolaire, et le budget de l'enseignement scolaire prend à sa charge les élèves des **classes préparatoires** aux grandes écoles, ainsi que celles des sections de **techniciens supérieurs** situés dans les lycées, soit un total de 294.000 élèves à la rentrée 2000-2001, pour un coût annuel de l'ordre de 21 milliards de francs ;

- inversement, le ministère de l'Agriculture (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, à hauteur respectivement de 5,34 milliards de francs, 2,65 milliards de francs et 7 milliards de francs en 1998 selon les comptes de l'éducation réalisés par la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education nationale.

En outre, les charges de **pensions** sont nettement supérieures aux seuls crédits inscrits sur la section de l'enseignement scolaire : l'écart est pris en charge par le budget des charges communes, à hauteur de 9,73 milliards de francs en 1999 selon la Cour des comptes, ce montant ayant augmenté de près de 67 % entre 1992 et 1999.

Enfin, le financement des **emplois-jeunes** « aides éducateurs » dans l'enseignement scolaire, au nombre de 70 000 à la fin de l'an 2000, est majoritairement assuré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, à hauteur de 5,93 milliards de francs pour l'an 2000 (contre 5,03 milliards de francs en 1999, 3,54 milliards de francs en 1998 et 0,60 milliard de francs en 1997).

Si l'on tient compte de ces deux derniers facteurs, la progression des dépenses d'enseignement scolaire apparaît d'ailleurs beaucoup **plus dynamique** que ne le suggère l'évolution du seul budget de l'enseignement scolaire.

En particulier, si l'on tient compte du coût complet des emplois jeunes, la progression du budget de l'enseignement scolaire entre 1997 et l'an 2000 ressort à 13,2 % au lieu de 11,3 % (cf. tableau ci-après).



**Evolution du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs depuis 1996**

(en milliards de francs)

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Budget de l'enseignement scolaire (1)	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5
<i>Accroissement en %</i>		1,5	3,15	4,13	3,46
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0	0,6	3,5	5,0	5,9
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>273,1</b>	<b>277,8</b>	<b>289,4</b>	<b>303,2</b>	<b>314,4</b>
<i>Accroissement en %</i>		1,7	4,2	4,8	3,7
Coût des pensions pris en charges par le budget des charges communes <sup>1</sup> (3)	7,0	8,0	8,9	9,7	10,5
<b>Total (1) + (2) + (3)</b>	<b>280,1</b>	<b>285,8</b>	<b>298,3</b>	<b>312,9</b>	<b>324,9</b>
<i>Accroissement en %</i>		2,0	4,4	4,9	3,8

**B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE**

Sous les réserves précédentes, le tableau ci-après retrace les crédits du budget de l'enseignement scolaire.

**Récapitulation des crédits du budget de l'enseignement scolaire.**

(en milliards de francs)

	<b>LFI 2000</b>	<b>PLF 2001</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Titre III (Moyens des services)	262,47	285,15	+ 8,64
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	181,01	184,24	+ 1,78
<i>dont pensions</i>	62,43	66,15	+ 5,96
<i>dont charges sociales</i>	9,08	24,90	+ 174,2
Titre IV (interventions)	45,35	46,19	+ 1,85
Total Dépenses ordinaires	307,83	331,35	+ 7,64
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,67	0,69	+ 3,04
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>308,50</b>	<b>332,04</b>	<b>+ 7,63</b>

<sup>1</sup> Source : Cour des Comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

## 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **331,35 milliards**, en hausse de 7,64 % par rapport à 2000. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, cette hausse s'explique toutefois pour partie par une opération de transfert de cotisations sociales d'assurance maladie du budget des charges communes vers le budget de l'enseignement scolaire. Si l'on neutralise les opérations de transfert, **l'augmentation** des dépenses ordinaires ressort à **2,8 %**.

### a) Les moyens des services (titre III)

Les moyens des services représentent 86 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **285,15 milliards de francs**.

Près de 97 % des moyens des services, et plus 83 % des dépenses ordinaires sont consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales, soit une somme totale de 275,3 milliards de francs, en progression de 7,2 milliards de francs à périmètre constant (+ 2,6 %).

Notons que cette prévision **suppose la stabilité de la valeur du point de rémunération de la fonction publique**, dont la revalorisation avait accru de 2,5 milliards de francs le budget pour l'an 2000.

Sous cette hypothèse, l'augmentation des crédits demandés pour les moyens des services en 2001 s'explique pour moitié par l'augmentation des **charges de pensions**, qui devraient doubler entre 1994 et 2004, comme le montre le tableau ci-dessous.

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

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montant total	47,4	52,5	55,3	63,3	68,0	72,9	78,3	84,0	90,2	96,7
dont au budget de l'enseignement scolaire	41,7	43,6	48,3	54,3	58,2	62,4	66,2	-	-	-

Source : ministère de l'Education nationale

Mais cette augmentation résulte aussi, pour moitié, de l'extension en année pleine des mesures prises à la rentrée 2000, de nouvelles mesures catégorielles destinées à améliorer la situation des personnels, et de la **création de 12.838 emplois** budgétaires.

S'agissant des mesures de **revalorisation** catégorielles, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2001 prévoit ainsi :

- la poursuite du **plan d'intégration des instituteurs** dans le corps des professeurs des écoles (20.732 emplois étant transformés à cet effet), pour un coût budgétaire en année pleine de 784 millions de francs (cf. encadré ci-après) ; la création de 500 emplois de professeurs des écoles hors classe ; pour un coût budgétaire en année pleine de 25 millions de francs ; et la création d'une nouvelle indemnité pour les 4.500 enseignants du premier degré qui assurent une fonction de maître formateur, pour un coût budgétaire en année pleine de 200 millions de francs, soit un coût budgétaire total de 336 millions de francs en 2001, et de 1,1 milliard de francs en année pleine.

#### **L'intégration accélérée des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles**

Le corps des professeurs des écoles a été créé en 1990 dans le cadre du plan général Jospin de revalorisation de la fonction enseignante. Dès lors, les perspectives de carrière des instituteurs ont été profondément modifiées, leur corps étant désormais en voie d'extinction. Les instituteurs ont accès au nouveau corps des professeurs des écoles par la voie de listes d'aptitude ou de concours internes qui leurs sont réservés. Ils sont alors rémunérés sur l'échelle indiciaire des professeurs certifiés.

Le rythme annuel de cette intégration avait été initialement fixé à 12.000 : 7.000 au titre du plan Jospin et 5.000 au titre du protocole Durafour, l'achèvement du processus étant prévu pour 2015.

Ce rythme a ensuite régulièrement augmenté : 14.619 en 1995, 14 641 en 1996, 14.850 en 1997 et en 1998.

En outre, face aux difficultés posées par la coexistence de deux corps pour exercer le même métier, le ministre, soumis à de fortes pressions syndicales, a prévu, dans un relevé de conclusions du 10 juillet 1998 relatif à l'enseignement primaire, l'**accélération** du rythme d'intégration des instituteurs à compter de septembre 1999, cette intégration devant désormais **s'achever en 2007**. Le projet de loi de finances pour 2001 propose ainsi, comme en 1999 et en 2000, de transformer 20.735 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles.

Par ailleurs, depuis 1998, aucun instituteur ayant un minimum de 37,5 années d'ancienneté ne part à la retraite sans avoir été intégré, et il est prévu de procéder à l'**assimilation des retraités actuels** quand l'intégration sera terminée.

Selon les évaluations transmises cette année à votre rapporteur par le ministère de l'Education nationale, le coût budgétaire annuel de l'intégration de la totalité des instituteurs (320.000 environ), s'élèverait à approximativement 11 milliards de francs sur la période 1990-2007, compte tenu de la valeur du point de la fonction publique applicable en PLF 2001.

Cependant, l'intégration dans le corps des professeurs des écoles entraîne la perte du droit au logement. Il convient donc de déduire de ce montant l'économie liée à la diminution progressive de la dotation spéciale instituteurs (DSI) imputée le budget du ministère de l'Intérieur. Cette économie, partiellement neutralisée par le versement aux professeurs des écoles d'une indemnité différentielle destinée à compenser les pertes de rémunération liées à la suppression du droit au logement s'élèverait à terme, à 3,8 milliards de francs.

**Le coût budgétaire net de la seule mesure d'intégration serait donc de l'ordre de 7 milliards de francs par an.**

Au total, compte tenu des autres mesures de revalorisation mises en oeuvre, le rapport<sup>1</sup> de la Commission d'enquête du Sénat sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements du second degré ainsi que ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'Education nationale et, pour l'enseignement agricole, de l'Agriculture, soulignait que **le coût d'un instituteur sera en 2008 supérieur de 47 % en 2007 par rapport au niveau de 1998.**

- pour les enseignants du second degré, la consolidation des mesures prévues en loi de finances rectificative 2000 au titre de la réforme de **l'enseignement professionnel**, et notamment la réduction de 23 heures à 18 heures des obligations de service des professeurs de lycée professionnels (PLP) des disciplines pratiques et la rémunération du suivi des stages en entreprises, pour un coût budgétaire de 543 millions de francs ;

- le programme de revalorisation des **personnels de direction**, pour un coût budgétaire de 45 millions de francs en 2001. Ce programme, associé à une redéfinition des responsabilités des personnels de direction et à une ouverture des viviers de recrutement aux personnels non enseignants, devrait s'échelonner sur quatre ans à partir de 2001, et se traduire par la création d'un corps unique des personnels de direction, l'amélioration des perspectives de carrière et du régime des rémunérations accessoires, ainsi que par refonte du classement des établissements ;

- l'amélioration du déroulement de carrière des **personnels d'inspection** ;

- la poursuite des mesures de revalorisation « **ATOS** », c'est à dire des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (plan d'intégration des agents administratifs dans le corps des adjoints administratifs, revalorisation des régimes indemnitaires des personnels ouvriers et de service, amélioration des perspectives de débouchés dans les grades d'avancement), pour un coût de 116 millions de francs en 2001 ;

- le versement d'une aide au logement en faveur des personnels nouvellement affectés en **zone d'éducation prioritaire (ZEP)**, pour laquelle sont inscrits 30 millions de francs.

---

<sup>1</sup> « *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir* », rapport du Sénat n°328, 1998-1999.

S'agissant par ailleurs des emplois, le projet de budget pour 2001 prévoit la création de **12.838 emplois budgétaires** (+ 1,4 %). Cette augmentation, **sans précédent depuis 1990**, prolonge et amplifie l'inflexion amorcée en l'an 2000.

Rappelons en effet que le nombre des emplois budgétaires s'était accru de 14.000 entre 1990 et 1993. Puis ce nombre s'était stabilisé autour de 942.000 entre 1993 et 1999. Mais 4.300 emplois budgétaires ont été créés en l'an 2000.

**Evolution des emplois budgétaires recensés par le ministère de l'Education nationale  
(en milliers)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (est.)	2001 (est.)
Emplois budgétaires	928	940	937	942	944	945	946	941	941	942	947	959
Variation annuelle (en unités)		11.400	-2.843	5.399	2026	751	1.055	-4.988	174	318	4.300	12.838

Sources : ministère de l'Education nationale pour la période 1990-2000, PLF 2001 pour 2001

Les créations d'emplois budgétaires prévues pour 2001 se répartissent comme suit :

- la **création** de 4.125 emplois de professeur des écoles stagiaires, de 1.330 emplois d'ATOS (625 personnels administratifs et 705 personnels techniques), de 800 emplois de professeurs des écoles, de 570 emplois d'enseignants du second degré, de 300 emplois de personnels médico-sociaux (50 médecins, 150 infirmières, 100 assistants de service social), de 45 emplois d'inspecteur et de 30 emplois de personnels de direction ;

- la **consolidation** des 300 emplois de chefs de travaux supplémentaires annoncés dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel, ;

- la consolidation des **surnombres** autorisés en 1994 et 1995, soit 1.338 enseignants du second degré et 46 personnels de direction ;

- la **transformation** de 18.000 **heures supplémentaires** annuelles (HSA) en 600 emplois de certifiés et 400 emplois de PLP 2 ;

- la poursuite de la résorption de **l'emploi précaire**, via la création de 3.000 emplois, pour partie financés par la suppression de crédits correspondant à la rémunération d'enseignants non titulaires.

Déduction faite des opérations de transformation et de consolidation d'emplois, il est donc prévu une augmentation des effectifs de près de 7.700 agents, dont 6.000 enseignants et 1675 personnels non enseignants, à laquelle il convient d'ajouter les crédits destinés à rémunérer 1.000 emplois supplémentaires de MI/SE (mesure inscrite en LFR pour 2000), 739 équivalents temps plein (ETP) pour assurer la suppléance des ATOS, 700 assistants de langue supplémentaires, 290 ETP afin d'accroître le nombre de vacances des services de santé scolaire, 111 nouveaux instituteurs à Mayotte et 26 emplois non budgétaires au profit de centre national de documentation pédagogique (CNDP).

Au total, compte tenu de la création de 588 contrats pour l'enseignement privé sous contrat (cf. infra), **les effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire devraient croître de plus de 11.000 équivalent-temps plein (+ 1,0%).**

Le coût budgétaire de ces mesures s'élève à près de 1,4 milliard de francs en 2001, et à plus de **2,1 milliards de francs** en année pleine.

Par ailleurs, accédant ainsi aux demandes pressantes des syndicats le ministre de l'Education nationale a annoncé le 15 novembre 2000 que ces mesures constituaient la première étape d'un programme pluriannuel de créations d'emplois.

*b) Les crédits d'intervention publique (titre IV)*

Avec **46,19 milliards de francs** dans le projet de budget pour 2000, les crédits d'intervention publique représentent **13,91 %** du budget du ministère, soit légèrement moins qu'en 1999 (14,70 %).

Près de 88 % des crédits de ce titre sont consacrés à **l'enseignement privé**, qui, avec 40,5 milliards de francs, voit ses dotations progresser de 2,02 % (après 3,65 % en 2000, et 3,06 % en 1999). Il s'agit pour l'essentiel, à hauteur de 34,9 milliards de francs, de crédits destinés à rémunérer les enseignants sous contrat, dont le nombre devrait augmenter de 588, en application du principe de parité avec les établissements publics.

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** progressent de 0,88 % (après 1,20 % en l'an 2000, mais 29 % en 1999) pour atteindre 4,25 milliards de francs.

La contribution de l'Etat aux **transports scolaires** s'accroît de 4,4 % pour s'établir à 661,5 millions de francs.

## 2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital ne représentent qu'une **infime fraction (0,21 %) du budget de l'enseignement scolaire**, avec **691,62 millions de francs** de crédits de paiement demandés pour 2001, soit une augmentation de 3,0 %, après une baisse **de 11 %** en l'an 2000 par rapport à 1999.

Les **autorisations de programme** augmentent de 10,8 %, pour s'établir à 786,79 millions de francs. Cette augmentation s'explique par le quasi-doublement des autorisations de programme du titre VI (de 88,7 millions de francs en l'an 2000 à 160,5 millions de francs pour 2001), en raison, pour l'essentiel, de la hausse des AP du chapitre 66-33 relatives aux subventions d'équipement pour les établissements des DOM-TOM. En revanche, les AP du titre V sont stables, à 626,25 millions de francs (+ 0,8 %).

### C. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le budget de l'enseignement scolaire se compose de quatre agrégats :

31- Administration et interventions ;

11- Enseignement primaire ;

12- Enseignement secondaire ;

13- Etablissements publics.

Il est à noter que le projet de loi de finances assigne désormais à chaque agrégat des **objectifs** en termes d'efficacité socio-économique ou de qualité du service.

#### 1. Administration et interventions (agrégat 31)

Cet agrégat regroupe :

- l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement au titre de l'administration centrale (3.753 emplois en 2001) des services académiques (rectorats et inspections académiques, soit 161.620 emplois en 2001) et des services de recherche et développement (302 emplois en 2001) ;

- les charges afférentes aux pensions civiles ;

- les dépenses mises, de par la loi, à la charge de l'Etat au titre des établissements privés sous contrat (128.000 emplois et 2.070.000 élèves à la rentrée 1999-2000).

**Récapitulation des crédits pour l'agrégat « administration et interventions »**

(en milliards de francs)

	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Titre III (Moyens des services)	87,63	93,47	+ 6,67
<i>dont personnel</i>	83,08	88,87	+ 6,97
Titre IV (interventions)	40,83	41,67	+ 2,06
Total Dépenses ordinaires	128,46	135,14	+ 5,20
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,12	0,13	+ 8,21
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>128,59</b>	<b>135,28</b>	<b>+ 5,20</b>

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 41 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **135,28 milliards de francs** en 2000, soit une **progression de 5,20 %** par rapport à 1999, après une progression de 5,37 % en 2000.

Cette progression s'explique pour l'essentiel par le dynamisme des charges de pension (+ 3,7 milliards de francs), et par le transfert des cotisations d'assurance maladie des personnels des services déconcentrés du budget des charges communes à celui de l'enseignement scolaire (+ 1,6 milliard de francs).

La plupart des autres chapitres connaissent une évolution plus modérée, à l'exception notable du chapitre 31-96 (rémunérations des personnels d'administration non titulaires), qui progresse de 18,5 %, à 691,9 millions de francs.

Les **objectifs** assignés à cet agrégat sont les suivants :

- pour les services déconcentrés, rapprocher la prise de décision du lieu de son exécution et achever la **déconcentration** de la gestion du personnel ;

- pour les établissements d'enseignement privés réduire le nombre de classes à effectifs élevés dans l'enseignement primaire, comme dans l'enseignement élémentaire et généraliser l'apprentissage d'une langue vivante étrangère à l'école primaire.



## 2. Enseignement primaire

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat et les communes, à l'enseignement primaire dont relèvent essentiellement les enseignements préélémentaire, élémentaire et spécialisé.

### Récapitulation des crédits de l'agrégat 11 « enseignement primaire ».

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	58,90	64,63	+ 9,73
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	58,46	64,00	+ 9,48
<i>dont fonctionnement</i>	0,43	0,63	+ 45,0
Titre IV (interventions)	0,17	0,18	+ 2,39
Total Dépenses ordinaires	59,07	64,81	+ 9,72
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,01	0,02	+ 94,2
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>59,08</b>	<b>64,83</b>	<b>+ 9,73</b>

Le projet de budget pour 2001 consacre **64,83 milliards de francs** à l'enseignement primaire, soit une augmentation de 5,75 milliards de francs par rapport à la LFI 2000.

Là encore, cette hausse résulte pour l'essentiel du transfert de 5,06 milliards de francs de cotisations sociales relatives aux personnels de l'enseignement primaire du budget des charges communes vers celui de l'enseignement scolaire.

**A périmètre constant**, cet agrégat **progressé de 1,2 %**, pour l'essentiel sous les effets conjugués de l'augmentation des rémunérations des personnels de l'enseignement primaire (+ 1,0 %), ainsi que de leurs indemnités (+ 2,0 %), d'une part ; de la vive progression des dépenses de fonctionnement (+ 195 millions de francs), et plus particulièrement de l'article 37-83.10 « aide aux actions éducatives et innovantes » dont la dotation augmente de 214,6 millions de francs en l'an 2000 à 381 millions de francs en 2001 (+ 77,5 %), d'autre part.

Cette dernière hausse vise à financer le développement de l'apprentissage des langues vivantes, la rénovation de l'enseignement des sciences et surtout le renforcement de la formation artistique et culturelle à l'école primaire.

Par ailleurs, 17 millions de francs sont inscrits à l'article 37-83.30 (nouveau) pour financer le **plan « Handiscol »**, qui vise à porter en 3 ans à 50.000 le nombre d'enfants et d'adolescents handicapés accueillis en milieu scolaire ordinaire, et qui prévoit notamment, pour ce faire, l'acquisition de matériels spécifiques pour adapter l'équipement des élèves handicapés moteurs ou atteints de déficiences auditives ou visuelles.

Enfin, les **objectifs** assignés à cet agrégat sont les suivants :

- accroître la scolarisation des jeunes enfants ;
- réduire le nombre de classes à effectif élevé ;
- améliorer l'acquisition des connaissances fondamentales (performances en français et en mathématiques) et réduire les retards scolaires dans le premier degré ;
- généraliser d'ici à 2005 l'apprentissage d'une langue vivante étrangère à l'école élémentaire et la sensibilisation à une langue vivante étrangère dès la grande section de l'école maternelle ;
- développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) par une meilleure mobilisation des outils de communication, de documentation et d'aide à l'apprentissage, notamment pour l'enseignement de la lecture ;
- généraliser l'enseignement artistique et l'action culturelle, ainsi qu'un enseignement rénové des sciences qui fasse une plus large place à la démarche expérimentale.

### **3. Enseignement secondaire**

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat, les Départements et les Régions, à l'enseignement secondaire dont relèvent essentiellement les collèges, les lycées, les lycées professionnels, les établissements d'enseignement spécialisé, ainsi que les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles.

**Récapitulation des crédits de l'agrégat 12 « enseignement secondaire ».**

*(en milliards de francs)*

	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Titre III (Moyens des services)	114,97	125,98	+ 9,58
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	<i>111,70</i>	<i>122,42</i>	<i>+ 9,60</i>
<i>dont fonctionnement</i>	<i>3,29</i>	<i>3,56</i>	<i>+ 8,27</i>
Titre IV (interventions)	4,36	4,34	- 0,37
Total Dépenses ordinaires	119,34	130,32	+ 9,20
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,53	0,52	- 0,93
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>119,87</b>	<b>130,84</b>	<b>+ 9,15</b>

Le projet de budget pour 2001 consacre **130,84 milliards de francs** à l'enseignement secondaire, soit une augmentation de 10,97 milliards de francs ou de 9,15 % par rapport à la LFI 2000.

Une fois de plus, cette hausse s'explique aux trois quarts (à hauteur de 8,3 milliards de francs), par le transfert des cotisations sociales relatives aux personnels de l'enseignement secondaire du budget des charges communes vers celui de l'enseignement scolaire.

A **périmètre constant**, cet agrégat progresse de 2,66 milliards de francs, soit une **augmentation de 2,2 %**.

Cette progression résulte pour l'essentiel de celles des **rémunérations** des personnels titulaires (+ 0,95 milliard de francs, soit + 1,2 %), ainsi que de leurs indemnités et allocations diverses (+ 0,53 milliard de francs, soit + 8,1 %), des heures supplémentaires dans les lycées et collèges (+ 0,29 milliard de francs, soit + 6,4 %, en raison notamment de la baisse de l'horaire du par les professeurs de lycée professionnel), des rémunérations des personnels non titulaires (+ 0,62 milliard de francs, soit + 9,1 %), enfin des « dépenses pédagogiques » de l'article 36-71.30 (+ 0,21 milliard de francs, soit + 14,1 %).

Ce dernier article rassemble toutefois des dépenses de nature fort différentes :

- la part de la rémunération des emplois-jeunes « aides éducateurs » affectés dans des établissements d'enseignement publics qui est prise en charge par le ministère de l'Education nationale (1,17 milliard de francs en 2001, en augmentation de 55 millions de francs par rapport à l'an 2000) ;

- des dépenses pédagogiques proprement dites, qui augmentent de 0,15 milliard de francs, pour s'établir à 0,50 milliard de francs en 2001, afin, notamment, de financer deux priorités du gouvernement : la promotion de la formation artistique et culturelle, d'une part ; le développement de l'utilisation des NTIC et la mise en oeuvre dans l'ensemble des collèges du « brevet informatique et internet », d'autre part.

Il convient enfin de noter que les crédits demandés pour le chapitre 43-71 « **bourses et secours d'études** », connaissent une progression modérée, à 4,25 milliards de francs (+ 0,8 %), destinée à financer l'extension des bourses de mérite à la classe de première (10.000 bourses pour un coût de 42 millions de francs).

Les **objectifs** assignés à l'agrégat « enseignement secondaire » sont les suivants :

- assurer une formation de niveau V à tous les élèves ;
- préserver l'école de la violence et de la délinquance, en améliorant le taux d'encadrement dans les établissements et en réduisant le nombre d'établissements comportant un nombre élevé d'élèves ;
- généraliser l'enseignement artistique et l'action culturelle ;

- développer de nouvelles pratiques pédagogiques, à savoir : l'aide personnalisée au collège, l'aide personnalisée en classe de seconde et les travaux personnels encadrés en classe de première ;

- enfin, réduire le nombre d'heures d'enseignement perdues par insuffisance de remplacement des enseignants absents.

#### **4. Etablissements publics**

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens consacrés par le ministère aux établissements publics placés sous sa tutelle :

- l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), subventionné par l'Etat à hauteur de 73 % en l'an 2000, 509 emplois prévus en 2001 (+ 0) ;

- le Centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP-CRDP) subventionnés par l'Etat à hauteur de 58 % en l'an 2000, 2.044 emplois prévus en 2001 (+ 27) ;

- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) subventionné par l'Etat à hauteur de 89 % en l'an 2000, 133 emplois prévus en 2001 (+ 1) ;

- le Centre national d'enseignement à distance (CNED) subventionné par l'Etat à hauteur de 25 % en l'an 2000, 1107 emplois prévus en 2001 (+ 0), auxquels s'ajoutent 1.480 enseignants en réemploi, réadaptation ou mis à disposition par les rectorats, et près de 6.000 vacataires pour la conception de cours et la correction de devoirs ;

- le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) subventionné par l'Etat à hauteur de 50 % en l'an 2000, 162 emplois prévus en 2001 (+ 3).

**Récapitulatif des établissements publics subventionnés sur le budget de l'enseignement scolaire**

	<b>Subvention prévue en l'an 2000 (en millions de francs)</b>	<b>Subvention prévue an l'an 2001 (en millions de francs)</b>	<b>Evolution (en %)</b>	<b>Taux de subvention par l'Etat en l'an 2000</b>	<b>Effectifs budgétaires en 2001</b>
ONISEP	164	167	+ 1,8	73 %	509
CNDP-CRDP	529	637	+ 20,4	58 %	2.044
CEREQ	51	47	-8	89 %	113
CNED	182	182	-	25 %	1.107
CIEP	45	45	-	50 %	162

Les dotations consacrées à cet agrégat ne représentent que 0,3 % des crédits de l'enseignement scolaire, mais elles progressent vivement en 2001, à **1.090,2 millions de francs**, soit une hausse de 12,6 %, tandis que la part des ressources propres dans le budget prévisionnel de ces établissements poursuit son repli.

## **CHAPITRE II :**

### **LE CONTEXTE DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2001**

#### *A. LA BAISSÉ DU NOMBRE DES ÉLÈVES*

##### **1. Les facteurs d'évolution du nombre des élèves**

Rappelons que l'évolution du nombre des élèves dépend principalement de **trois facteurs** :

- le nombre de jeunes d'âge scolaire, qui résulte pour l'essentiel du nombre de **naissances** passées. Or nombre de naissances en France métropolitaine a progressivement diminué de 800 000 en 1980 à 711 000 en 1994, ce qui explique que le nombre de collégiens et de lycéens potentiels s'inscrive aujourd'hui en net repli.

Le nombre des naissances connaît toutefois un léger rebond depuis 1994, puisqu'il a atteint 744 000 en 1999. Dès lors, le nombre de jeunes en âge d'aller à l'école préélémentaire remonte après avoir connu une forte baisse, et le nombre de jeunes en âge d'aller à l'école primaire pourrait se stabiliser au cours des prochaines années, puis réaugmenter légèrement ;

- le **taux de redoublement**, la baisse du taux de redoublement se traduisant évidemment, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction des effectifs scolarisés. Ce taux de redoublement a beaucoup baissé au cours des années 1990 (cf. encadré ci-après), et il n'est pas certain que cette baisse se prolonge ;

- enfin le **taux de scolarisation**, qui joue surtout pour l'enseignement préélémentaire d'un côté, pour le second degré, de l'autre. La hausse du taux de scolarisation s'est ainsi traduite, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation significative des effectifs au cours des années 1990, notamment dans les lycées. Selon les projections du ministère, la hausse du **taux d'orientation** vers les classes de seconde des lycées d'enseignement général et technologique devrait se poursuivre, et contribuer à la stabilisation des effectifs de lycées au cours des prochaines années, malgré une démographie orientée à la baisse.

### La baisse des taux de redoublement

• Dans l'enseignement élémentaire, la mise en place des cycles s'est accompagnée d'une réduction importante des taux de redoublement, dont le rythme s'est toutefois ralenti au cours des dernières années. La proportion des élèves de 11 ans encore à l'école élémentaire (élèves ayant un an de retard) est ainsi passée de 23,2 % en 1992 à 20 % en 1997. Pendant la même période la proportion des enfants ayant 2 ans de retard à la fin de l'école primaire est passée de 3 % à 1,4 %.

Au collège, après avoir atteint un pic en 1997, le taux de redoublement en classe de 6<sup>ème</sup> a diminué de 1,7 point en 1998 (effets de la réforme au collège), et de 0,4 point supplémentaire en 1999, passant ainsi légèrement en dessous de 10%. Selon le ministère, cette tendance pourrait se prolonger.

Le taux de redoublement en cinquième diminue très fortement : entre 1995 et 1999, il décroît et passe de 11,2% à 5,2%. Cette baisse est liée au redécoupage des cycles en collège : la cinquième fait maintenant partie du cycle central.

En troisième, le taux de redoublement est passé de 10,2% en 1995 à 8 % en 1999, soit une baisse de 2,2 points.

• Dans les classes de lycée, le taux de redoublement en seconde s'est replié de 17,2% en 1996 à 15,7% en 1999. En classe de première, ce taux a été quasiment divisé par deux entre 1992, où il s'établissait à 13,6%, et 1999, où il s'élevait à 7,6%. De même, en terminale, le taux de redoublement baisse de manière quasi continue depuis 1992 : alors proche de 20%, il s'établissait à 14,2% en 1999.

### Taux de redoublement au collège et au lycée

(en %)

	6ème	5ème	4ème	3ème générale	2nde	1ère	Term.
1989	8,8	11,3	6,8	10,5	15,9	11,7	17,8
1990	8,6	11,0	6,8	9,6	15,8	12,0	18,3
1991	8,3	10,3	6,4	9,0	15,2	12,4	19,2
1992	8,6	10,3	6,6	9,2	15,9	13,6	19,9
1993	9,4	10,6	7,0	9,8	15,8	13,4	19,8
1994	10,3	11,5	7,7	10,4	16,8	8,4	17,6
1995	10,1	11,2	7,6	10,2	16,7	8,3	17,0
1996	10,1	10,9	7,6	10,2	17,2	8,1	15,9
1997	12,1	9,8	7,1	9,8	16,7	8,1	15,4
1998	10,4	5,5	6,8	8,6	16,1	7,9	13,8
1999	10,0	5,2	8,9	8,0	15,4	7,6	14,2

Source : ministère de l'Education nationale

• Les taux de redoublement dans les classes de **BEP** et **CAP 2** sont aussi en baisse, comme le montre le tableau ci-après :



### Taux de redoublement en BEP et CAP

(en %)

	1e année de BEP ou CAP *	2e année de BEP ou CAP *	1 CAP 2	2 CAP 2	Term. BEP
1989	6,1	9,3			
1990	6,0	10,7			
1991	6,3	10,3			
1992	6,7	10,9			
1993	7,2	13,0			
1994	6,3	12,4	4,6	11,37	12,08
1995	6,2	11,0	3,7	9,36	10,79
1996	6,3	10,9	3,6	10,07	10,58
1997	5,9	10,3	3,2	8,98	10,2
1998	5,7	9,8	3,2	8,37	9,69
1999	5,9	9,2	3,8	8,19	9,13

\* non compris les CAP en 3 ans

Source : ministère de l'Education nationale

## 2. Les évolutions récentes du nombre des élèves (1995-1999)

Le nombre des élèves en France métropolitaine s'est **réduit** de **287 000** entre la rentrée 1995-1996 et la rentrée 1999-2000, soit une baisse de 2,4 % en quatre ans.

En revanche, la progression du nombre des élèves est toujours très dynamique dans les **départements d'outre mer**, puisque ce nombre s'est **accru** de **21 000** entre la rentrée 1995-1996 et la rentrée 1999-2000, soit une hausse de 4,5 % en quatre ans.

Au total, le nombre des élèves s'est toutefois réduit de plus de 2 % entre la rentrée 1995-1996 et la rentrée 1999-2000, cette évolution étant plus marquée dans le premier degré que dans le second degré.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES**

**DANS LES ETABLISSEMENTS DES PREMIER ET SECOND DEGRES**

PUBLIC + PRIVE (France métropolitaine + DOM)

	<b>1995 1996</b>	<b>Ecart</b>	<b>1996 1997</b>	<b>Ecart</b>	<b>1997 1998</b>	<b>Ecart</b>	<b>1998 1999</b>	<b>Ecart</b>	<b>1999 2000</b>
PREELEMENTAIRE	2 598,9	-53,5	2 545,4	-45,7	2 499,7	-10,6	2 489,1	23,9	2 513,0
ELEMENTAIRE	4 106,1	5,0	4 111,1	-24,9	4 086,2	-31,9	4 054,3	-55,4	3 998,9
SPECIAL 1er DEGRE	64,1	0,3	64,4	-0,3	64,1	-0,8	63,3	-3,3	60,0
<b>TOTAL 1ER DEGRE</b>	<b>6 769,1</b>	<b>-48,2</b>	<b>6 720,9</b>	<b>-70,9</b>	<b>6 650,0</b>	<b>-43,3</b>	<b>6 606,7</b>	<b>-34,8</b>	<b>6 571,9</b>
COLLEGES	3 300,6	-30,3	3 270,3	-29,6	3 240,8	-7,6	3 233,2	4,5	3 237,7
L.P.	804,3	3,5	807,8	4,9	812,7	-8,4	804,2	-19,0	785,2
LYCEES: 2nd cycle long	1 526,3	3,3	1 529,6	6,9	1 536,6	-11,6	1 525,0	-12,0	1 513,0
SEGPA-EREA	124,7	-1,7	123,0	1,0	124,0	0,0	124,1	-0,2	123,8
Prep. diverses & F.C.	4,5	0,6	5,1	0,2	5,3	-0,1	5,3	-0,5	4,7
<b>TOTAL 2nd DEGRE</b>	<b>5 760,4</b>	<b>-24,5</b>	<b>5 735,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>5 719,4</b>	<b>-27,7</b>	<b>5 691,7</b>	<b>-27,2</b>	<b>5 664,5</b>
ENS. POST-BACCALAUREAT *	265,7	6,5	272,2	-0,5	271,7	19,1	290,8	1,9	292,7
<b>TOTAUX GENERAUX</b>	<b>12 795,2</b>	<b>-66,2</b>	<b>12 729,0</b>	<b>-87,9</b>	<b>12 641,1</b>	<b>-51,9</b>	<b>12 589,2</b>	<b>-60,1</b>	<b>12 529,1</b>

\* Agriculture non compris

Source : ministère de l'Education nationale.

*a) Les effectifs du premier degré*

- *En France métropolitaine*, entre les rentrées 1995 et 1999<sup>1</sup>, on peut constater une baisse de 205 600 élèves :

- le nombre des élèves des classes de **maternelle** a diminué de 84 100, malgré la reprise des naissances à partir de 1995 ;

- le nombre d'élèves de **l'enseignement élémentaire** et de l'enseignement spécialisé a aussi diminué respectivement de 116 900 et 4 600. Ces dernières variations résultent de la baisse démographique touchant les générations nées entre 1990 et 1994, et, dans une moindre mesure, de la réduction de la fréquence des redoublements induite par le découpage en cycles de l'enseignement élémentaire.

- *Dans les départements d'outre mer*, entre les rentrées 1995 et 1999, les effectifs ont augmenté de 8 400 élèves. Cette hausse concerne les classes de l'élémentaire (+ 9 700 élèves) et, dans une bien moindre mesure, les autres classes

<sup>1</sup> Il convient de signaler que, suite à une grève administrative des chefs d'établissement, les données sur la rentrée 1999 n'étaient pas disponibles pour quelques départements. Les données manquantes ont été estimées pour ces départements afin d'établir le constat de rentrée 1999.

(enseignement spécial : + 500 élèves). Les effectifs des classes du préélémentaire ont baissé jusqu'à la rentrée 1998 (- 2 100 élèves) et ont augmenté de 300 élèves entre les rentrées 1998 et 1999, du fait de la reprise des naissances.

*b) Les effectifs du second degré*

Dans l'ensemble du second degré, entre les rentrées 1995 et 1999, la baisse atteint 107 100 élèves.

• *En France métropolitaine*

**Dans les collèges**, une baisse des effectifs de 66 300 élèves a été constatée entre les rentrées 1995 et 1999.

**Dans les lycées professionnels**, les effectifs ont diminué de 22 700 élèves entre les rentrées 1995 et 1999.

**Dans les classes des lycées généraux et technologiques**, malgré la légère hausse des effectifs entre les rentrées 1995-1996 et 1997-1998, les effectifs auront diminué de 17 700 élèves entre les rentrées 1995-1996 et 1999-2000. En effet, la reprise de l'orientation vers la seconde ne permet pas de contrebalancer l'évolution démographique, qui est fortement à la baisse, en raison de l'arrivée au lycée des générations moins nombreuses nées au milieu des années 1980.

**Enfin l'enseignement adapté** a vu ses effectifs diminuer de 800 élèves entre les rentrées 1995 et 1999.

• *Dans les départements d'outre mer*

**Les effectifs des collèges** augmentent de manière régulière entre les rentrées 1995 et 1999, de 3 400 élèves au total.

**Dans les lycées professionnels**, on observe le même mouvement que dans les collèges, à savoir une augmentation lors de chaque rentrée scolaire. La hausse globale est de + 3 500 lycéens.

De la même manière, **dans les lycées d'enseignement général et technologique**, les effectifs croissent de 4 400 élèves.

*c) L'évolution du nombre d'élèves par classe*

La baisse du nombre des élèves s'est mécaniquement traduite par une diminution du nombre moyen d'élèves par classe.

Faute, cependant, de redéploiement des moyens, cette diminution fut extrêmement différenciée selon les niveaux d'enseignement, comme le montrent les tableaux ci-après.

**Premier degré  
Enseignement public en métropole**

	<b>R 1994 (*)</b>	<b>R 1997</b>	<b>R 1998</b>	<b>R 1999</b>
<b>Préélémentaire</b>	27,1	25,7	25,5	25,5
<b>Elémentaire</b>	22,6	22,5	22,4	22,3

(\*) Source Répères et références statistiques 2000 DPD. Les statistiques pour les années 1995 et 1996 n'ont pu être recueillies, suite à la grève des directeurs d'écoles.

**Premier degré  
Enseignement privé en métropole**

	<b>R 1994</b>	<b>R 1997</b>	<b>R 1998</b>	<b>R 1999</b>
<b>Préélémentaire</b>	26,7	25,7	25,6	25,9
<b>Elémentaire</b>	24,2	24,0	24,0	23,9

**Second degré  
Enseignement public en métropole**

	<b>R 1995</b>	<b>R 1996</b>	<b>R 1997</b>	<b>R 1998</b>	<b>R 1999</b>
<b>1er cycle</b>	24,5	24,4	24,3	24,3	24,2
<b>Second cycle professionnel</b>	21,8	21,7	21,8	21,6	20,9
<b>Second cycle général et technologique</b>	29,5	29,3	29,3	29,3	28,8

**Second degré  
Enseignement privé en métropole**

	<b>R 1995</b>	<b>R 1996</b>	<b>R 1997</b>	<b>R 1998</b>	<b>R 1999</b>
<b>1er cycle</b>	24,7	24,6	24,6	24,6	24,7
<b>Second cycle professionnel</b>	21,2	21,3	21,3	20,7	19,7
<b>Second cycle général et technologique</b>	25,5	25,6	25,6	25,1	24,7

### 3. Les projections du nombre d'élèves (2000-2005)

Le ministère de l'Education nationale ne réalise des projections à moyen terme que pour France métropolitaine.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES  
DANS LES ETABLISSEMENTS DES PREMIER ET SECOND DEGRES  
PUBLIC (France métropolitaine)**

*(En milliers d'élèves)*

	<b>1999 2000</b>	<b>Ecart</b>	<b>Prévision 2000</b>	<b>Ecart</b>	<b>Prévision 2001</b>	<b>Ecart</b>	<b>Prévision 2002</b>	<b>Ecart</b>	<b>Prévision 2003</b>	<b>Ecart</b>	<b>Prévision 2004</b>	<b>Ecart</b>	<b>2005</b>
PREELEMENTAIRE	2 111,2	23,2	2 134,4	13,4	2 147,8	13,1	2 160,9	15,8	2 176,7	2,3	2 179,0	-4,1	2 174,9
ELEMENTAIRE	3 267,5	-46,0	3 221,5	-26,6	3 194,9	-18,4	3 176,5	-12,8	3 163,7	20,6	3 184,3	28,6	3 212,9
SPECIAL 1er DEGRE	51,6	-1,8	49,8	-0,9	48,9	-0,8	48,1	-0,7	47,4	-0,1	47,3	0,1	47,4
<b>TOTAL 1ER DEGRE</b>	<b>5 430,3</b>	<b>-24,6</b>	<b>5 405,7</b>	<b>-14,1</b>	<b>5 391,6</b>	<b>-6,1</b>	<b>5 385,5</b>	<b>2,3</b>	<b>5 387,8</b>	<b>22,8</b>	<b>5 410,6</b>	<b>24,6</b>	<b>5 435,2</b>
COLLEGES	2 472,6	2,7	2 475,3	-18,5	2 456,8	-15,6	2 441,2	-22,9	2 418,3	-38,4	2 379,9	-38,4	2 341,6
L.P.	577,4	-10,5	566,9	-2,0	564,9	-5,5	559,5	-1,6	557,9	-2,5	555,3	-3,8	551,5
LYCEES: 2nd cycle long	1 162,9	-12,9	1 150,0	4,6	1 154,6	5,1	1 159,7	4,4	1 164,1	-5,4	1 158,7	-9,2	1 149,5
SEGPA-EREA	114,7	0,0	114,7	-0,1	114,5	0,0	114,5	0,0	114,5	0,0	114,5	0,0	114,5
Prep. diverses & F.C.	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8
<b>TOTAL 2nd DEGRE</b>	<b>4 329,4</b>	<b>-20,7</b>	<b>4 308,7</b>	<b>-16,1</b>	<b>4 292,6</b>	<b>-16,0</b>	<b>4 276,6</b>	<b>-20,0</b>	<b>4 256,6</b>	<b>-46,3</b>	<b>4 210,2</b>	<b>-51,4</b>	<b>4 158,8</b>
ENS. POST- BACCALAUREAT *	210,3												
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9 970,0</b>	<b>-255,6</b>	<b>9 714,4</b>	<b>-30,2</b>	<b>9 684,2</b>	<b>-22,1</b>	<b>9 662,1</b>	<b>-17,7</b>	<b>9 644,4</b>	<b>-23,5</b>	<b>9 620,8</b>	<b>-26,8</b>	<b>9 594,0</b>

\* agriculture non comprise. Nous ne disposons de projections que sur l'ensemble France métropolitaine et DOM

a) *Les projections du nombre d'élèves du premier degré*

Les projections d'effectifs scolaires dans le premier degré dépendent essentiellement de l'estimation de la population par âge, y compris des naissances à venir. La sensibilité des projections à ce dernier aspect est évidemment assez élevée, mais pour les seules classes de maternelle à l'horizon considéré.

Au total, en France métropolitaine, pour les secteurs d'enseignement public et privé, les effectifs accueillis, qui s'élevaient à 6 301 000 à la rentrée 1999, pourraient connaître une très faible augmentation, de l'ordre de + 4 000 élèves en 2005 (soit +0,1% par rapport à 1999).

Cette **quasi stabilité** recouvre en fait une première période de baisse jusqu'en 2002 (-54 000) suivie d'une période où, dès 2003 et jusqu'en 2005, apparaîtrait un redressement de + 55 800, en raison du redressement de la natalité observé depuis 1994.

Par ailleurs, les évolutions de l'enseignement préélémentaire et de l'enseignement élémentaire seraient **contrastées**.

**L'enseignement préélémentaire**, qui a perdu plus de 165 000 élèves de 1992 à 1998, a déjà vu ses effectifs réaugmenter de 24 000 élèves en 1999. La hausse devrait se poursuivre jusqu'en 2004 (+ 78 000 en 5 ans), et la tendance à la baisse pourrait reprendre à la rentrée 2005, mais ces projections sont évidemment soumises à de fortes incertitudes, puisque les effectifs scolarisables ne sont pour la plupart pas encore nés.

En revanche, la baisse des effectifs se poursuivrait en cycle **élémentaire** (moins 64 000 élèves environ), cette baisse attendue résultant principalement de l'évolution démographique, la baisse d'effectifs liés à la réduction des retards scolaires étant inférieure à 10 000 élèves.

Enfin, la diminution des effectifs serait ralentie dans **l'enseignement spécial**. Les effectifs des classes d'intégration scolaire, d'adaptation et d'initiation devraient connaître une très légère diminution si on prolonge la tendance observée. Cette dernière se traduirait par une baisse du nombre d'élèves de 4 600 entre 2002 et 2005.

*b) Les projections du nombre d'élèves du second degré*

Entre les rentrées 1999 et 2005, les effectifs en France métropolitaine pourraient **baiss**er d'environ **171 000** dont une baisse de 71 600 élèves entre les rentrées 2002 et 2005.

Ces évolutions reflètent le creusement démographique affectant les générations concernées.

**Les effectifs des collèges** poursuivraient leur mouvement de baisse et passeraient ainsi de 3 102 300 élèves à la rentrée 1999 à 2 948 200 à la rentrée 2005 (soit - 4,96 %).

**Dans les lycées d'enseignement professionnel**, on peut observer une tendance identique : les effectifs chuteraient de 728 500 à la rentrée 2001 à 696 100 lors de la rentrée 2005, perdant ainsi 32 400 élèves.

**Dans les lycées d'enseignement général et technologique**, les effectifs resteraient stables jusqu'en 2003. En effet, l'augmentation temporaire des effectifs de troisième observée en 2000 et de seconde prévue pour 2001 induit mécaniquement le même effet dans les deux années qui suivent, ce qui compenserait la baisse liée au déficit démographique. Toutefois, la tendance démographique se traduirait ensuite par une baisse des effectifs en 2004 (-11 800) et en 2005 (-11 700).

**Dans les établissements de l'enseignement adapté** les effectifs devraient rester quasiment stables.

**B. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DE PERSONNELS**

**1. Les enseignants**

Les données ci-après ne portent que sur l'enseignement public, et ne comprennent pas les enseignants payés sur crédits, notamment les vacataires. Comme l'a montré la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels de l'Education nationale, ces données sont en outre approximatives, et leur interprétation délicate.

Sous ces réserves et précisions , le nombre d'enseignants du **premier degré**, tel que recensé par le ministère de l'Education nationale, a été globalement **stable** sur la période 1995-1999.

### Evolution des effectifs d'enseignants du premier degré

Personnels enseignants	1995	1996	1997	1998	1999
Activité	314 500	314 226	314 183	315 381	315 457
Détachement et hors-cadre	5 177	5 072	4 670	4 678	4 775
Disponibilité	6 612	6 686	6 394	6 225	5 923
Congé parental	2 084	2 225	2 169	2 175	2 135
Congé de longue durée	1 693	1 560	1 505	1 544	1 568
Service national	276	262	244	214	247
Congé de mobilité	180	178	-	-	-
<b>Total</b>	<b>330 522</b>	<b>330 209</b>	<b>329 165</b>	<b>330 217</b>	<b>330 105</b>

Source : ministère de l'Education nationale.

En revanche, le nombre d'enseignants du **second degré**, hors enseignants payés sur crédits, a connu une **progression** soutenue (+10%) sur la période 1995-2000.

### Evolution des effectifs d'enseignants du second degré

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Activité	374 600	388 200	395 600	410 900	416 300	419 200
Détachement	16 200	14 000	12 000	11 200	10 900	10 500
Disponibilité	8 100	7 100	7 600	7 300	7 400	7 400
Congé parental	1 500	1 400	1 500	1 500	1 700	1 900
Divers	1 600	1 700	1 900	2 000	3 000	3 300
<b>Total</b>	<b>402 000</b>	<b>412 400</b>	<b>418 600</b>	<b>432 900</b>	<b>439 300</b>	<b>442 300</b>

Source : ministère de l'Education nationale.

Cette progression s'explique pour partie par la mise en oeuvre, à compter de 1996, de dispositifs de résorption de l'emploi précaire : les effectifs de maîtres auxiliaires se sont ainsi sensiblement repliés, comme le montre le tableau ci-après, dont les chiffres ne prennent toutefois pas en compte les maîtres auxiliaires recrutés en cours d'année scolaire pour remplacer des personnels absents.



**Evolution des effectifs de maîtres auxiliaires**  
*France sans TOM*

Type d'enseignement	octobre 1995	octobre 1996	octobre 1997	octobre 1998	octobre 1999	Variation 1998 à 1999 en %
Collèges	2 346	1 798	1 813	1 084	731	-32,6
Lycées	13 573	11 416	14 307	11 829	9 342	-21,0
Lycées professionnels	9 670	8 835	8 543	7 177	5 741	-20,0
Education, administration	1 919	1 980	2 162	1 750	1 443	-17,5
Surveillance	1 140	1 257	394	240	69	-71,3
<b>TOTAL</b>	<b>28 648</b>	<b>25 286</b>	<b>27 219 (*)</b>	<b>22 080</b>	<b>17 326</b>	<b>-21,5</b>

(\*) effectif redressé : 375 maîtres auxiliaires dont le type d'affectation n'était pas connu, originaires principalement des académies d'Amiens et de la Guadeloupe, ont été répartis au prorata des affectations connues.

On peut en effet rappeler que des **concours spécifiques** ont été organisés pour faciliter l'accès des maîtres auxiliaires aux corps enseignants.

Instauré par la loi du 16 décembre 1996, le dispositif de recrutement par voie de concours réservés aura ainsi permis à l'issue de la 4<sup>ème</sup> session de proposer 22 624 postes pour le recrutement des agents non titulaires (12 300 maîtres auxiliaires et 10 324 personnels administratifs et de service) en fonctions à l'Éducation nationale durant la période du premier semestre 1996 et totalisant au moins 4 années d'ancienneté l'année du concours.

Au-delà de ces concours, les agents non titulaires (qu'ils soient éligibles ou non au dispositif « Perben »), peuvent, sur la base de conditions d'ancienneté et de diplôme, présenter les concours internes définis par les statuts des différents corps de fonctionnaires. Ainsi, au cours des 4 dernières années, près de 7250 maîtres auxiliaires ont été admis à ces concours.

Ces évolutions se prolongent.

Le projet de loi de finances 2001 comporte ainsi une proposition de création de 3000 emplois dans le second degré, correspondant aux admissions prononcées à l'issue des concours réservés.

En outre, le protocole de résorption de l'emploi précaire signé le 10 juillet 2000 permettra d'accroître le nombre de titularisations d'agents non titulaires grâce à la mise en place d'un dispositif de recrutement adapté.

Enfin, il convient de noter que le ministère a « engagé une réflexion » sur un « statut » unique permettant de faire appel à des agents non titulaires nécessaires au fonctionnement du service public de l'enseignement, sans pour autant reconstituer une population permanente d'agents en situation précaire. Ces agents, titulaires d'un diplôme requis pour se présenter aux concours de recrutements externes, pourraient être employés pour une durée déterminée, non reconductible, et seraient donc amenés, le cas échéant, à se présenter aux concours externes de recrutement.

## 2. L'augmentation du nombre des personnels d'éducation et d'orientation

Les effectifs des personnels d'éducation et d'orientation en activité ont augmenté de plus de 9% entre 1995 et l'an 2000.

Evolution des effectifs de personnels d'orientation et d'éducation

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Activité	14 000	14 000	14 300	14 600	15 000	15 300
Détachement	200	200	170	160	160	150
Disponibilité	150	160	150	130	130	130
Congé parental	40	40	50	40	60	60
Divers	10	10	10	10	10	20
<b>Total</b>	<b>14 400</b>	<b>14 410</b>	<b>14 680</b>	<b>14 940</b>	<b>15 300</b>	<b>15 660</b>

Source : ministère de l'Education nationale

## 3. L'augmentation du nombre des personnels non enseignants

Le tableau ci-après retrace l'évolution et la répartition des personnels non-enseignants de l'enseignement scolaire public, tels que recensés par le ministère de l'Education nationale (emplois inscrits aux chapitres 31-90 et 36-60), à l'exception des personnels payés sur crédits, notamment des vacataires.

Les effectifs budgétaires des personnels enseignants s'incrivent globalement en progression depuis 1996, et cette progression devrait s'accélérer en 2001 (+1%). Cependant, là encore, cette progression s'explique pour partie par l'intégration de personnels payés sur crédits.

On notera par ailleurs que le nouveau ministre a interrompu la tendance à la baisse des effectifs de l'administration centrale du ministère de l'Education nationale, qui pourrait même regagner des postes en 2001.

**Personnels non enseignants (chapitres 31-90 et 36-60)**

	1996	1997(1)	1998	1999	2000	PLF 2001
<b>Administration centrale</b>						
services centraux	3.738	. 670	3.543	3.424	3.238	3.240
stagiaires	249	239	217	220	260	260
<b>Sous-total administration centrale</b>			<b>3 760</b>	<b>3 644</b>	<b>3 498</b>	<b>3 500</b>
recherche				314	307	302
<b>Inspections</b>	<b>3 207</b>	<b>3 209</b>	<b>3 217</b>	<b>3 224</b>	<b>3 242</b>	<b>3 327</b>
dont : - inspection générale	236	238	245	245	248	253
<b>Services déconcentrés</b>						
Services académiques	19 220	21 414	21 780	21 690	22 039	22 339
Services sociaux et de santé	8 569	8 639	9 242	9 643	9 793	10 094
Etablissements scolaires et C.I.O.	131 561	129 254	129 518	129 828	130 318	131 307
<b>Sous-total services déconcentrés</b>			<b>160 540</b>	<b>161 161</b>	<b>162 150</b>	<b>163 740</b>
dont : - B.C.E.S.				7 105	7 105	7 105
<b>T O T A L</b>	<b>166 544</b>	<b>166 425</b>	<b>167 517</b>	<b>168 343</b>	<b>169 197</b>	<b>170 869</b>

Source "budget voté"

(1) A compter du budget 1997, une remise à plat de la répartition entre "services académiques" et les "établissements scolaires" a été effectuée. Il y a donc, à cette date, une rupture dans les séries.

#### 4. Les aides-éducateurs

##### a) Le nombre et les fonctions des aides-éducateurs

Le nombre de contrats d'aides-éducateurs créés par le ministère de l'Éducation nationale devrait atteindre **70 000** à la fin 2000 : aux 65 000 notifiés en 1999 au titre du programme emplois-jeunes, s'ajoutent en effet 5000 contrats supplémentaires, inscrits au budget 2000 pour l'enseignement scolaire public. Ces contrats supplémentaires sont destinés à couvrir notamment la mise en œuvre de la deuxième phase du plan de lutte contre la violence à l'école.

La répartition de ces contrats est la suivante :

##### Répartition des contrats d'aides éducateurs

Contrats	1999	2000
Enseignement public	60 975	65 975
Enseignement privé	3 625	3 625
Enseignement supérieur	400	400
<b>Total</b>	<b>65 000</b>	<b>70 000</b>

Source : ministère de l'Éducation nationale

Compte tenu des contrats vacants ou non pourvus, 62 430 aides éducateurs étaient ainsi effectivement employés au printemps 2000 dans les établissements locaux d'enseignement, dont 58 884 (soit 94,3 %) dans le public (enseignement supérieur compris).

Cependant, un nombre plus important de jeunes a bénéficié du dispositif. Le tableau ci-dessous comptabilise ainsi le nombre de salariés actuellement en contrat et celui des jeunes ayant quitté leur emploi en avril 2000.

#### **Recrutements d'aides éducateurs jusqu'en avril 2000**

Enseignement public	58 805
Enseignement privé	3 625
Enseignement supérieur	79
Nombre de contrats rompus	14 000
<b>Total</b>	<b>76509</b>

Les aides éducateurs sont affectés dans les différents types d'établissement selon la répartition suivante :

#### **Répartition des aides éducateurs par type d'établissements**

	Pourcentage
Ecoles maternelles	8,8 %
Ecoles primaires	49,1 %
Collèges	28,4 %
Lycées d'enseignement général et technologique	7,8 %
Lycées professionnels	5,9 %

Par ailleurs, il est à noter que 26 % des jeunes exercent dans des établissements classés en zone d'éducation prioritaire.

#### *b) Les fonctions exercées par les aides-éducateurs*

La circulaire n° 97-263 du 16 décembre 1997 de mise en oeuvre du dispositif emplois-jeunes dans les établissements publics locaux d'enseignement et les écoles relevant du ministère de l'éducation nationale (B.O. spécial n° 1 du 1er janvier 1998) précise les missions et fonctions au titre desquelles les emplois peuvent être créés. En principe, ces activités, qui sont rappelées dans le contrat de

travail du salarié, s'intègrent dans un projet d'école ou d'établissement, support de la demande de création du poste.

En juillet 2000, le Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ) a publié un rapport intitulé « Professionnalisation et devenir des aides-éducateurs », établi à l'issue d'un sondage auprès d'aides éducateurs, d'une part, d'enquêtes dans une trentaine d'établissements, d'autre part, et qui répertorie les principaux **domaines d'activité** des aides-éducateurs :

- *l'aide à l'enseignement* est plus fréquente dans le premier degré où elle est le plus souvent exercée avec un enseignant ; lorsque l'aide-éducateur est seul devant les élèves, il n'intervient en principe qu'auprès d'une partie de la classe ;

- *le soutien scolaire* est particulièrement développé dans les collèges où 70 % des aides éducateurs en font régulièrement ; dans les lycées, il occupe quatre jeunes sur dix. Il est un peu plus souvent collectif dans les collèges et plus individualisé dans les lycées ;

- le domaine de *l'informatique et des nouvelles technologies* est le plus fréquemment rencontré dans le premier degré ; dans la plupart des cas, l'aide-éducateur exerce cette activité seul. Dans les écoles, les aides-éducateurs font tous de l'initiation à l'outil et la moitié d'entre eux de l'informatique pédagogique. Dans le second degré, la part faite à l'initiation baisse au profit notamment de la maintenance et des interventions techniques ;

- *l'aide à la documentation* : deux tiers des aides éducateurs du premier degré s'occupent de la bibliothèque, le plus souvent seul ; dans le second degré, un quart des jeunes passe une partie de leur emploi du temps au CDI, le plus souvent avec le documentaliste ;

- *l'orientation et la gestion des stages en entreprise*, spécifiques au second degré, sont particulièrement développées dans les lycées professionnels ;

- *les tâches de surveillance et d'accompagnement des sorties* sont très fréquemment citées dans le premier degré, un peu moins dans les collèges et encore moins dans les lycées. Dans le cadre des activités de surveillance, l'aide-éducateur est souvent avec un surveillant ou avec un autre aide-éducateur ; lors des sorties scolaires, il accompagne un enseignant ;

- *l'animation* est citée par la moitié des aides-éducateurs dans le premier degré où elle s'apparente à de l'aide à l'enseignement en sport ou dans les arts plastiques, dans la mesure où elle est souvent exercée avec l'instituteur. Dans le second degré, il s'agit de faire vivre un club ou le foyer ;

- *la médiation* auprès des élèves est plus développée dans les collèges. Ils exercent souvent seul (un cas sur deux) ou avec un autre aide-éducateur (un sur

quatre) ou encore avec un surveillant ou un conseiller principal d'éducation. La médiation auprès des familles et des centres sociaux est peu citée dans l'éventail proposé aux jeunes interrogés. Elle est exercée dans plus de la moitié des cas seul ou en binôme avec un autre aide-éducateur ;

- *l'aide à l'intégration scolaire des élèves handicapés* est la plus faiblement représentée dans l'échantillon. Les jeunes qui exercent cette activité ne lui sont pas entièrement dédiés et exercent parallèlement d'autres activités.

En moyenne, selon le CEREQ, les aides-éducateurs exercent près de **six activités différentes**, dont trois régulièrement.

#### Les fonctions des aides-éducateurs

Fonctions	1 <sup>er</sup> degré (en %)	2 <sup>nd</sup> degré (en %)	Ensemble (en %)
Assistance informatique	25	19	22
Aide à la documentation	24	10	18
Animation et accompagnement individualisés	17	23	20
Assistance pédagogique	15	6	11
Médiation	15	33	22
Assistance administrative et gestion des stages	2	7	5
Assistance à l'intégration scolaire	1	1	1
Assistance sanitaire	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : CEREQ

Au delà de ces informations quantitatives, le CEREQ dressait un bilan plutôt favorable du dispositif pour les établissements d'enseignement. Le rôle d'animation et de médiation des aides éducateurs semble d'ailleurs largement reconnu.

Les contrats d'aides-éducateurs sont toutefois globalement coûteux, et, compte tenu des lacunes de leur formation continue, l'avenir des aides éducateurs est inquiétant.

#### c) *Le coût des aides éducateurs*

La rémunération des aides éducateurs en poste à l'Education nationale fait l'objet d'un financement partagé entre les ministères de l'Emploi et de la Solidarité, d'une part, de l'Education nationale, d'autre part.

#### **Le coût budgétaire des aides éducateurs (hors enseignement supérieur)**

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	PLF2001
Education nationale	-	730,6	1141,3	1193,4	1260,8
Emploi et solidarité	600	3653	5038	5948,6	nc
<b>Total Etat</b>	<b>600</b>	<b>4383,6</b>	<b>6179,3</b>	<b>7142</b>	

Source : ministère de l'Education nationale.

d) *La formation continue des aides éducateurs*

Le ministère de l'Education nationale avait dès le départ annoncé que les jeunes recrutés en qualité d'aide éducateur sur des contrats de droit privé n'avaient pas vocation à être maintenus sur ces postes au-delà de l'échéance des cinq années de contrat, même si la décision était prise de pérenniser totalement ou partiellement ces contrats.

Cependant le développement des dispositifs de formation continue et d'appui à la recherche d'emploi pour les aides éducateurs est tardif et insuffisant.

Par exemple, la **circulaire** relative aux modalités d'aménagement du temps de travail et du temps consacré à un parcours de professionnalisation n'a été publiée que le 29 juin 2000 (B.O n° 26 du 6 juillet 2000), alors même que cette circulaire apportait aux employeurs et aux directeurs des écoles où les aides éducateurs sont affectés, des éclaircissements essentiels sur les conditions de déroulement du parcours de formation ou de professionnalisation de chaque jeune, ainsi que sur l'imputation du temps de formation.

Certes, le ministère de l'Education nationale s'est efforcé, tardivement, de développer des **partenariats** pour faciliter la reconversion des jeunes employés comme aides-éducateurs, notamment en concluant avec le ministère de la Jeunesse et des Sports et celui de l'Emploi et de la Solidarité les deux accords cadres des 1<sup>er</sup> juin et 23 juillet 1999, qui visent à faciliter l'accès aux formations des secteurs des sports, de l'animation et du travail social : 2000 aides-éducateurs ont bénéficié en 1999-2000 de sessions adaptées de formation en alternance, préparant à des diplômes de ces secteurs.

De même, l'accord cadre récemment signé entre le ministère de l'Education nationale et celui de l'Intérieur, ouvrirait à 8000 aides-éducateurs des perspectives de formation et d'embauche dans les métiers de la police.

Par ailleurs, le ministre de l'Education nationale a signé huit accords cadres nationaux avec des entreprises (Air France, Accor, Avenance, Adia-adecco, Eurodisney, Vivendi, Age d'or service, European link), qui auraient permis selon le ministère de « dégager près de 10 000 perspectives d'embauches pour les aides-éducateurs », ainsi qu'un accord avec une branche professionnelle -

la fédération française du bâtiment - qui prévoit le recrutement de 5000 aides-éducateurs sur des métiers tertiaires du secteur.

Enfin, les recteurs d'académie ont mis en place des « plates-formes de professionnalisation » pour assurer le relais des accords nationaux.

Parallèlement, le ministère indique avoir mis en place une politique d'incitation à la mobilité, au travers notamment de :

- la création de plates formes académiques ou départementales, appuyées principalement sur les centres académiques à la formation continue (CAFOC) ou sur des universités ; ces équipes sont destinées à renforcer l'action des cellules rectorales, en se chargeant notamment de la mise en place de parcours personnalisés de professionnalisation pour chaque aide éducateur ;

- la conduite d'une politique **d'information** et de communication forte en direction des aides éducateurs, notamment via l'organisation de 200 forums, où se seraient rendus 13 000 jeunes.

Néanmoins, l'efficacité de ces politiques semble, au mieux, aléatoire, notamment parce que rien ne garantit **l'adéquation** des compétences des jeunes aides éducateurs avec les emplois offerts.

**Or la formation continue proposée aux aides éducateurs paraît limitée.**

Selon les statistiques établies par le ministère de l'Education nationale, 75% des aides éducateurs auraient bénéficié d'une « procédure d'aide à l'élaboration d'un projet personnel » ; 25% des aides éducateurs seraient inscrits au centre national d'enseignement à distance (CNED) ; 10% suivraient des formations universitaires créées à leur intention, ; 15% bénéficieraient « d'actions spécifiques » organisées par les IUFM et les GRETA et 12% de formations préparant aux métiers des secteurs de l'animation et de l'accompagnement social.

Ce bilan est en fait plutôt maigre : moins d'un aide éducateur sur trois bénéficie d'un véritable encadrement pédagogique pour sa formation, et un tiers à la moitié des aides éducateurs n'auraient reçu aucune formation.

*e) Les perspectives d'insertion professionnelle des aides-éducateurs*

Certes, le nombre de **sorties** du dispositif n'est pas négligeable : comme votre rapporteur l'a déjà signalé, 18% des contrats avaient été rompus en avril 2000, et 25% des jeunes recrutés au cours de l'année scolaire 1997-1998 avaient quitté leur emploi, de leur propre initiative pour 92% d'entre eux.



Cependant, les jeunes qui quittent le dispositif évidemment ceux qui rencontrent le moins de difficultés d'insertion professionnelle. En particulier, leur niveau d'études est en moyenne plus élevé.

Dans l'ensemble, les **perspectives** d'insertion des jeunes aides éducateurs sont beaucoup plus **inquiétantes**.

En effet, le niveau de **formation initiale** des aides éducateurs est le plus souvent trop modeste pour qu'ils puissent disposer de chances raisonnables de réussite aux concours d'accès aux métiers de **l'enseignement**, alors même qu'un tiers des aides éducateurs se disent intéressés par ces métiers : 1 % des aides éducateurs ne sont pas bacheliers ; 57 % ont pour dernier diplôme le baccalauréat et 28 % ont bac +2 ; seuls 14 % ont un diplôme supérieur à bac +2 (licence 11 % ; maîtrise 2 %).

Par ailleurs, les autres débouchés au sein de **l'administration** seront loin de couvrir tous les besoins, d'autant plus que les professions susceptibles d'utiliser les compétences spécifiques acquises par les aides-éducateurs (animation socio-culturelle, travail social, bibliothèques, etc.), sont déjà confrontés à une forte demande, et que les aides-éducateurs y sont concurrencés par les jeunes déjà recrutées en emplois-jeunes dans ces secteurs.

**Enfin, l'étude précitée du CEREQ suggère que les compétences acquises par les jeunes aides-éducateurs sont difficilement réutilisables dans le secteur privé marchand.** Cela résulte notamment de ce que la construction d'un parcours professionnalisant est obérée par l'émiettement des fonctions, et par la non-validation de leurs acquis.

Ainsi, selon le CEREQ : *« les fonctions exercées par les aides-éducateurs sont encore loin de s'apparenter à de vrais métiers ou même à des emplois. Chaque aide-éducateur exerce en effet un nombre important d'activités, dont les finalités ne sont pas toujours cohérentes entre elles. Surtout, les configurations d'activités, qui caractérisent l'exercice de la fonction sont tellement multiples et hétérogènes que l'on ne peut faire ressortir les composantes d'une identité professionnelle ».*

En outre, comme le souligne le CEREQ, *« il n'est pas facile pour la plupart des aides-éducateurs de mener de pair professionnalisation de leur fonction actuelle et préparation active de leur reconversion future... notamment pour certains aides-éducateurs absorbés par leur fonction : tant qu'ils n'ont pas stabilisé un projet professionnel, ils ont encore tendance à s'investir de manière privilégiée dans leur fonction actuelle, au détriment de la préparation de leur reconversion. Pour d'autres, c'est l'inverse qui peut se produire : ils s'investissent pour leur reconversion à terme, en négligeant peu ou prou les activités pour les quelles ils ont été recrutés ».*

Au total, il est à craindre que l'expérience des aides éducateurs ne se termine, ou bien par la titularisation progressive d'un grand nombre d'entre eux sur des postes nouveaux, ou bien par un **gâchis social**.

A cet égard, le bilan de l'insertion professionnelle des maîtres d'internat et des surveillants d'externat (MI-SE) constitue d'ailleurs un inquiétant précédent.

*f) Un inquiétant précédent : les difficultés d'insertion des maîtres d'internat et surveillants d'externat*

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE), c'est à dire les « pions », sont a priori recrutés avec un double objectif :

- un objectif de **pré-recrutement**. L'article 1<sup>er</sup> du statut des maîtres d'internat précise ainsi : « à égalité de titres, une priorité sera accordée aux candidats aux carrières de l'enseignement » ;

- depuis les années 1960, et de manière souvent prépondérante, un objectif **d'aide sociale**, ces emplois devant bénéficier en priorité aux jeunes issus de milieux modestes.

Par ailleurs, le niveau de recrutement des MI-SE s'étage le plus souvent entre BAC et BAC+3, le niveau moyen étant très différencié selon les académies, certaines d'entre elles recrutant prioritairement des jeunes de niveau BAC ou BAC +1.

Enfin, il est à noter qu'un grand nombre de MI-SE doivent suivre leurs études par correspondance, en raison de leurs contraintes de service, comme de l'éloignement des centres universitaires.

Au total, le profil des MI-SE se rapproche fortement de celui des aides-éducateurs, même si ces derniers sont sans doute en moyenne un peu plus âgés, un peu plus motivés, et un peu moins bien rémunérés (5800 francs par mois en 1999 pour les aides-éducateurs, contre 6100 francs par mois pour les MI-SE).

Or un récent rapport<sup>1</sup> de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAEN) souligne que le bilan de l'insertion professionnelle des MI-SE est « *sombre* » :

- « *la qualité des études poursuivies est médiocre et, en tout état de cause, le plus souvent mal prise en compte dans la gestion des établissements* » ;

---

<sup>1</sup> « *le recrutement et l'insertion des maîtres d'internat et des surveillants d'externat* », IGAEN, avril 1999.

- les chances de réussite aux concours d'accès aux fonctions d'enseignement sont « *faibles* » ;

- à l'issue de leur contrat, les MI-SE connaissent donc une insertion professionnelle difficile : le ratio anciens MI-SE attributaires d'allocations **chômage** / MI-SE en poste serait ainsi de l'ordre de 20% à 30%.

### **C. LA DÉPENSE INTÉRIEURE D'EDUCATION**

#### **1. L'évolution de la dépense intérieure d'éducation**

La dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations centrales ou locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation en métropole. Elle est évaluée à partir des comptes de l'éducation 1999, les derniers disponibles.

#### **La notion de dépense d'éducation**

La notion de dépense d'éducation recouvre :

- les activités d'éducation de type scolaire de tous niveaux (préélémentaire, élémentaire, second degré, supérieur, enseignement artistique, enseignement spécial) effectuées dans les établissements publics ou privés ;

- les dépenses pour les formations de type extra-scolaire (enseignement à distance, formation professionnelle y compris la formation interne aux entreprises et aux administrations, cours du soir,...) ;

- les dépenses pour les activités visant à organiser le système d'enseignement (administration générale, orientation, recherche sur l'éducation, documentation pédagogique et rémunérations des personnels d'éducation en formation) ;

- les dépenses pour les activités visant à favoriser ou accompagner la fréquentation scolaire (cantines et internats, médecine scolaire et transports scolaires) ;

- les dépenses liées à la fréquentation des établissements scolaires (achats de livres et de fournitures scolaires, d'habillement demandées par les institutions).

Les dépenses de l'Etat comprennent la totalité des charges sociales employeur, y compris celles intégrées au budget des charges communes.

La dépense d'éducation, au sens du compte de l'éducation, ne comprend pas la rémunération des élèves ou des stagiaires de la formation continue, sauf pour le personnel d'éducation en formation.

**La dépense intérieure d'éducation (DIE) a atteint 626 milliards de francs en 1999, ce qui correspond à 7,2 % du produit intérieur brut (PIB).**

**L'effort financier de la collectivité nationale représente 10.600 francs par habitant ou 38.700 francs par élève ou étudiant.**

**Evolution de la dépense intérieure d'éducation**

	1975	1985	1995	1998	<b>1999</b>
<b>Dépense globale d'éducation (1)</b>					
en milliards de francs courants .....	100,1	333,7	585,7	633,8	<b>653,8</b>
<b>Dépense intérieure d'éducation</b>					
aux prix courants (en milliards de francs) .....	95,9	319,3	560,2	606,3	<b>625,7</b>
aux prix 1999 (en milliards de francs).....	334,2	437,0	581,4	608,5	<b>625,7</b>
<b>En % de PIB .....</b>	6,5	6,8	7,3	7,2	<b>7,2</b>
<b>Par habitant</b> aux prix 1999 (en francs) .....	6 300	7 900	10 000	10 300	<b>10 600</b>
<b>Dépense moyenne par élève :</b>					
aux prix courants (en francs) .....	6 200	20 400	33 800	37 300	<b>38 700</b>
aux prix 1999 (en francs) .....	21 700	28 000	35 100	37 500	<b>38 700</b>

*(1) La dépense globale d'éducation représente les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques pour les activités d'éducation dans les DOM TOM et à l'étranger*

Depuis 1975, on assiste à une progression significative de la dépense intérieure d'éducation (+ 2,8 % par an en volume), supérieure à celle de la richesse nationale (+ 2,1 % par an).

On peut distinguer cinq périodes dans cette évolution :

- de 1975 à 1985, la part de la DIE dans le PIB croît et passe de 6,5 % en 1975 à 6,8 % en 1982, niveau auquel elle se maintient jusqu'en 1985 ;

- de 1986 à 1989, l'on assiste au retournement de cette tendance. La politique générale de maîtrise des finances publiques et particulièrement la politique de rigueur salariale ont pour conséquence une augmentation de la dépense d'éducation inférieure à celle du PIB. En 1989 la dépense d'éducation retrouve ainsi son niveau de 1979 dans la richesse nationale ;

- entre 1989 et 1994, sous les effets conjugués d'une politique volontariste et de la décélération de la croissance du PIB, la part de la dépense intérieure d'éducation s'élève jusqu'à 7,3 % en 1994 ;

- entre 1994 et 1997, la part de la dépense intérieure d'éducation dans le PIB se stabilise, malgré le ralentissement de la croissance, puis, en 1998, la croissance du PIB est deux fois supérieure à celle de la dépense intérieure d'éducation faisant passer la part de celle-ci dans la richesse nationale à 7,2 % ;

- enfin, la dépense intérieure d'éducation réaccélère en 1999 (+ 2,8% en volume), de sorte que sa part dans le PIB reste constante, malgré le dynamisme de la croissance du PIB.

**Notons que la progression de la dépense intérieure d'éducation s'explique moins par l'augmentation du nombre d'élèves que par celle du coût de chaque élève.**

En effet, la dépense annuelle moyenne par élève ou étudiant augmente sur la période 1975-1999 de 2,4% par an en francs constants, en raison de la proportion croissante des enseignements du second degré et du supérieur (en moyenne mieux rémunérés que ceux du premier degré), de l'amélioration de l'encadrement dans le premier degré, et de la revalorisation du statut des enseignants.

A **prix constants**, la dépense moyenne par élève a toutefois connu des évolutions extrêmement différenciées selon les niveaux d'enseignement :

- + **86 % pour le premier degré** ;

- + **68 % pour le second degré** ;

- + **25 % seulement pour l'enseignement supérieur**. En effet, dans le supérieur, la progression de la dépense d'éducation, qui a plus que doublé depuis 1975, a été largement absorbée par l'augmentation des effectifs d'étudiants.

## **2. Les éléments de comparaison internationale**

La source utilisée ici est l'indicateur de l'OCDE « dépense de l'éducation en pourcentage du PIB » extrait de la dernière édition *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE* parue en 2000. Il s'agit des statistiques les plus récentes actuellement disponibles qui portent sur l'année 1997.

En tenant compte des sources de financement publiques et privées, les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 6,1 % de leur PIB aux établissements d'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage varie de 4,7 % (Pays-Bas) à 6,9 % (Suède, Finlande). Il est élevé au Danemark (6,8 %). La France se situe légèrement au dessus de la moyenne (6,3 %), et précède notamment l'Allemagne (5,7%).

**L'effort** relatif consenti par la France en matière d'Education est toutefois **contrasté**.

S'agissant en effet des dépenses en faveur des **établissements primaires et secondaires** (y compris les dépenses privées et les subventions publiques en faveur des établissements d'enseignement du secteur privé), qui s'élèvent à 3,9 % du PIB pour l'ensemble des pays de l'OCDE, (avec une variation de 3,1 % à 4,7 % entre les pays), la France (4,4 %), se situe nettement au dessus de la moyenne : elle est juste devancée par la Suède (4,7%), mais devance notamment les Etats-Unis et l'Allemagne (3,8 %), l'Italie (3,4 %) et le Japon (3,1 %).

S'agissant en revanche des dépenses en faveur de **l'enseignement supérieur**, la France, qui n'y consacre que 1,9% de son PIB, se situe sensiblement en deça de la moyenne des pays l'OCDE (2,2% du PIB).

Au total, la France se singularise parmi les pays de l'OCDE par la faible proportion de ses dépenses intérieures d'éducation consacrées à l'enseignement supérieur.

### **3. La participation des différents financeurs**

Rappelons qu'en 1999, la dépense intérieure d'éducation s'est élevée à 625,7 milliards de francs, en incluant la totalité des charges sociales employeur, y compris celles intégrées au budget des charges communes.

La **répartition** de cette dépense est détaillée dans le tableau ci-après :

**Financement de la dépense d'éducation en 1999**

*France métropolitaine*

<b>Financeurs initiaux</b>	<b>Milliards de francs</b>	<b>%</b>
Etat	403 574	64,5
Collectivités territoriales	130 850	20,9
Autres adm. publiques	3 960	0,6
Caisses d'allocations familiales	8 665	1,4
<i>TOTAL ADM. PUBLIQUES</i>	<i>547 049</i>	<i>87,4</i>
Entreprises	37 047	5,9
Ménages	41 604	6,7
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>625 700</b>	<b>100,0</b>

*Source : Compte de l'Education 1999 - Evaluation provisoire*

*Note : Financeurs initiaux - Dans le cas de transferts entre les unités de financement, la dépense est affectée au premier financeur ou financeur initial.*

L'Etat a en outre dépensé 23,4 milliards de francs pour des activités d'éducation dans les départements et territoires d'Outre Mer et 4,7 milliards de francs pour des activités d'éducation dans des pays étrangers.

Notons que la part de l'Etat dans le financement de la dépense intérieure d'éducation a dans l'ensemble tendance à se réduire depuis 1974, la part des collectivités territoriales augmentant au contraire d'un tiers : de 15% en 1974 à près de 21% en 1999. cette évolution s'est toutefois récemment ralentie, sinon inversée, compte tenu de l'accélération des dépenses de l'Etat sous l'effet des plans successifs de revalorisation des personnels enseignants.

## **D. L'EXECUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS**

### **1. Les observations de la Cour des Comptes sur l'exécution des budgets 1990-1999**

Dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la **Cour des Comptes** a réalisé une monographie relative à l'exécution du budget de l'enseignement scolaire sur la période 1990-1999.

S'agissant des emplois, les analyses de la Cour des Comptes confirment les conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels du ministère de l'Education nationale. En effet, la Cour des Comptes souligne que le nombre d'emplois budgétaire ne rend pas compte de la situation réelle, en raison notamment :

- du nombre de personnels payés sur crédits, notamment les maîtres auxiliaires, même si le nombre de ces derniers diminué de 44 708 en 1991 à 17 122 en 1999 ;

- des **surnombres**, « *dont une part seulement a fait l'objet d'autorisations en cours de gestion* » ;

- enfin, des dysfonctionnements des systèmes d'information du ministère.

S'agissant de la gestion budgétaire proprement dite, ce rapport souligne notamment les points suivants :

- les **dotations initiales** de rémunérations d'activité, indemnités et allocations diverses ont été parfois **insuffisantes**. Au cours de la période 1990-1999, le budget voté n'a permis de couvrir les dépenses de rémunération de la première partie du titre III que pour les années 1991, 1996, 1998 et 1999 ;

- à l'exception des années 1995 et 1996, les dotations initiales affectées aux charges sociales (crédits évaluatifs des chapitres 33-90 et 33-91) se sont toujours révélées insuffisantes ;

- s'agissant de la participation de l'Etat aux rémunérations des personnels d'internat et de demi-pension, des rémunérations des emplois-jeunes exerçant dans les écoles et les établissements scolaires, ainsi que des dépenses de rémunération relatives à l'insertion professionnelle, le montant imputé annuellement sur le budget de l'Etat ne rend pas compte du montant réel de la dépense, dans la mesure où ces dotations sont imputées sur les sixième et



septième partie du titre III, et sont intégrées aux budgets des établissements locaux d'enseignement, de sorte que les reliquats de crédits demeurent dans la trésorerie des établissements concernés ;

- au cours de la période sous revue, la régulation budgétaire des moyens de fonctionnement des services déconcentrés et la sous dotation des chapitres concernés ont généré des **reports de charges** d'un exercice sur l'autre (les reports de crédits étant nettement inférieurs aux restes à payer en fin de gestion). Selon les calculs de la Cour des Comptes, les reports de charges ont ainsi atteint 130 millions de francs à la fin de l'exercice 1998, soit plus de 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ;

- les dotations du chapitre 37-91 pour frais de justice et réparations civiles ont été, selon la Cour des Comptes, « *volontairement* » **sous-estimés**, et ont été toujours inférieurs aux dépenses réelles, sauf en 1996 et en 1999. Des crédits ont donc du être inscrits en lois de finances rectificative au titre des années 1994, 1995, 1997 et 1998, pour un montant cumulé de 393 millions de francs ;

- enfin, à l'exception des années 1993 à 1995, caractérisées par des annulations importantes, le taux de consommation des crédits de paiement est toujours inférieur à 80 %.

Ces divers phénomènes ainsi que la pratique des emplois en « surnombre » étaient de nature à vider de son sens l'autorisation budgétaire du Parlement.

## **2. L'exécution du budget pour 1999**

Il semble que les phénomènes précédents, dont l'origine peut sans doute être trouvée dans les difficultés de gestion budgétaire des années 1992-1998, tendent à se réduire : en 1999, à l'exception notable des dotations aux charges sociales, la plupart des crédits évaluatifs ont été suffisants.

Par ailleurs, dans le cadre du contrat de gestion, les reports de crédits ont connu une importante diminution, cependant que le taux d'utilisation des crédits se redressait de 99,37 % en 1998 à 99,60 % en 1999.

De plus, lorsque le taux de consommation des crédits est faible en 1999, cette situation se justifie le plus souvent par des envois tardifs de factures de la part des créanciers (pour les chapitres 34-96, 34-98 et 37-83), ou par le rattachement tardif des crédits du fonds social européen (pour les chapitres 36-80 et 37-84).

Seules les dotations du chapitre 31-91, relatif aux indemnités et allocations diverses pour les personnels d'administration, se sont révélées significativement surévaluées en 1999, avec un taux de consommation de 93 %, les personnels concernés ayant recouru dans une proportion bien moindre qu'anticipé aux dispositifs de la cessation progressive d'activité.

Ces efforts d'amélioration de la transparence budgétaire devront toutefois être consolidés et poursuivis : 1335 emplois en surnombre étaient encore gagés par des crédits d'heures supplémentaires et de rompus de temps partiels en 1999.

### **3. Les mouvements de crédits pour l'exercice 2000**

Au 23 novembre 2000, le budget de l'enseignement scolaire n'avait fait l'objet d'aucune mesure d'annulation .

Par ailleurs, les mouvements de reports, de transferts et de virements ne présentent à ce jour aucune spécificité particulière. Le taux de consommation des crédits est cependant un peu plus faible que l'an passé à la même date, et le montant des reports s'inscrit en nette augmentation, mais ces évolutions s'expliquent par l'ampleur des annulations de reports des crédits de l'exercice 1998 sur l'exercice 1999, dans le cadre du contrat de gestion, ainsi que par l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2000 (cf. infra).

On notera toutefois que le montant des sommes rattachées au titre des 23 **fonds de concours** du budget pourrait connaître une forte progression, à hauteur de 234 millions de francs prévus en l'an 2000, contre 133,15 millions de francs en 1999, et 129,46 millions de francs en 1998 (les sommes rattachées provenant pour l'essentiel de l'union européenne, ainsi que des remboursements effectués par les organismes mutualistes de l'Education nationale - notamment la MGEN - par les collectivités territoriales et par les établissements publics au titre de la rémunération des personnels mis à disposition par le ministère).

Cette progression s'explique par le fait que certains fonds de concours n'ont pas été recouverts en totalité en 1999, par la participation attendue du fonds social européen à la professionnalisation des aides éducateurs (à hauteur de 37 millions de francs), et par l'accélération du rythme des contributions des différents organismes

Enfin, on peut rappeler que la **loi de finances rectificative** pour l'an 2000 a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de **1 milliard de francs**, que l'on peut détailler ainsi :

- pour la **réforme de l'enseignement professionnel** : 72.500 heures supplémentaires années (HSA) du fait de l'alignement des obligations de service des PLP d'enseignement pratique sur celles des disciplines théoriques (181,62 MF) ; recrutement de 405 agents non titulaires pour exercer la fonction de chef des travaux (25,23 MF) ; rénovation des équipements aux standards utilisés par les entreprises (150 MF) ;

- pour l'amélioration de l'environnement social des établissements et la lutte contre la **violence** : recrutement de 1.000 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE) supplémentaires (39,7 MF) ; augmentation des moyens de suppléance des personnels ATOS en congé de maladie (20,83 MF) ; 290 vacances supplémentaires de personnels médico-sociaux (10 MF) ; augmentation des crédits de frais de déplacement en faveur des personnels médico-sociaux (15 MF) ;

- pour le **premier degré** : aides à la conclusion des contrats éducatifs locaux (50 MF) ; apprentissage des langues vivantes (30MF) ; développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication –NTIC- (105 MF) ;

- pour le **second degré** : acquisition de logiciels et d'équipements pédagogiques, notamment au profit des CDI (171,12 MF) ; formation continue des enseignants (50 MF) ; gratuité des carnets de correspondance au collège (73 MF) ;

- pour les opérations conjointes ministère de la Ville – ministère de l'Education nationale : aide à la **réhabilitation des écoles** (50 MF) ;

- en application des décisions du Comité interministériel des villes, transformation de 1919 emplois afin d'accélérer la promotion des personnels ATOSS exerçant dans des établissements difficiles en milieu urbain (20 MF) ;

- enfin, création de 5.000 **bourses** de mérite supplémentaires pour les élèves entrant en classe de seconde (8,5MF).

## **CHAPITRE III :**

### **LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT**

#### **A. LE DEVENIR DES RÉFORMES ENGAGÉES**

##### **1. L'inflexion des réformes pédagogiques**

###### *a) La rénovation de la pédagogie à l'école primaire*

Dans le **primaire**, l'objectif premier de la maîtrise du langage oral et écrit est réaffirmé, et la rénovation de l'enseignement des sciences est développée avec l'extension de l'opération « la main à la pâte », impulsée depuis 1996 par le prix Nobel Georges Charpak et l'Académie des sciences. Par ailleurs, de nouveaux programmes sont annoncés pour la rentrée 2001.

###### *b) Le recentrage de la réforme des collèges*

Pour limiter « l'effet catalogue » des 40 mesures annoncées en juin et juillet 1999 pour la réforme des collèges, le nouveau ministre a choisi de **recentrer** la rénovation des collèges autour des priorités suivantes :

- l'adaptation de la pédagogie à la diversité des élèves (organisation d'études dirigées, développement des dispositifs de consolidation ou de remise à niveau) ;

- l'expérimentation, et non la généralisation, des « travaux croisés », interdisciplinaires en classe de quatrième ;

- la maîtrise des langues ;

- l'enseignement de la technologie et la promotion de l'utilisation des outils informatiques ;

- l'apprentissage de la citoyenneté.

c) *L'aménagement de la réforme des lycées*

La réforme des lycées annoncée en 1999 avait modérément embrayé sur l'organisation des établissements et sur les pratiques des enseignants.

Cela résulte notamment de ce que la mise en place de ces réformes fut, pour ainsi dire, un « cas d'école » de la **mal-administration** du ministère, et notamment de la déperdition d'information entre les différents échelons d'administration :

- les premiers textes n'ont été publiés qu'au mois de mars 1999 pour la rentrée de septembre, ce qui n'a pas permis la mobilisation, l'information et l'information suffisantes des personnels concernés, en particulier les chefs d'établissement ;

- à ces délais se sont ajoutées les difficultés de décryptage de certains textes, et l'impossibilité matérielle de tout mettre en oeuvre, de sorte que la mise en place de la réforme s'est faite de manière disparate selon les établissements ;

- dans certains cas, les effets d'annonce n'ont pu être suivis d'effet, faute d'une préparation suffisante en amont. Par exemple, alors qu'il avait été annoncé que la France disposerait de 4300 assistants de langue étrangère natifs, la pénurie de candidats et les démissions ont contraint l'administration à faire largement appel à des étudiants français ;

- enfin, les rectorats n'ont parfois commencé le pilotage de la mise en oeuvre de la réforme qu'après la rentrée.

Le nouveau ministre a néanmoins décidé de **poursuivre** la mise en place de cette réforme, dont les objectifs sont essentiellement la mise en place de nouveaux programmes qui accordent une place plus importante à l'initiative des enseignants, à l'accompagnement personnalisé de chaque élève, à l'aide à l'orientation progressive et au choix des options.

Il a cependant annoncé des « **aménagements** » :

- le renforcement du caractère littéraire et linguistique de la **série L**, avec l'introduction d'un enseignement obligatoire de littérature en classe de première et de terminale, et avec l'augmentation d'une heure de l'horaire de langue vivante 1 en première et en terminale ;

- le développement des **travaux personnels encadrés** (TPE), qui visent à développer chez les élèves l'autonomie dans le travail et les capacités d'initiative.

Ces travaux, conduits individuellement ou en groupe, et en principe étroitement articulés aux programmes, inscrits dans la durée, doivent être construits dans une démarche interdisciplinaire et aboutir sous la forme d'une présentation concrète écrite ou orale.

Pour les enseignants, les TPE se traduisent par une heure d'enseignement pour chacun des deux professeurs concernés ou par deux heures globalisées. Pour accompagner le lancement de ces travaux, la loi de finances rectificative pour 2000 a renforcé les crédits de formation continue des enseignants concernés, et a accru à hauteur de 120 millions de francs des crédits d'achats informatiques et documentaires.

## **2. La poursuite d'une meilleure association des parents**

Le ministère poursuit ses efforts pour « *conforter les parents dans leur rôle d'éducateurs premiers* ».

A ce titre, le ministère a récemment annoncé :

- en septembre 2000, l'organisation d'une semaine des parents au cours des deux premiers mois de l'année scolaire ;

- lors de la conférence de la Famille de juin 2000, le développement des réseaux d'aide aux parents, dont la mission est d'offrir aux parents des lieux d'écoute et de conseil, afin de favoriser une prise en charge globale des enfants.

## **3. Le renforcement de la lutte contre la violence**

Le plan de prévention et de lutte contre la violence en milieu scolaire engagé en 1997 est prolongé. Dix académies, 506 établissements du second degré et 2.338 écoles sont désormais concernés.

Ces établissements ont notamment bénéficié de moyens humains supplémentaires à la rentrée 2000 :

- 181 emplois d'infirmière ;
- 107 emplois d'assistant de services sociaux ;
- 18 emplois de médecin scolaire ;
- 100 emplois de conseiller principal d'éducation ;
- 400 emplois de surveillant ;

- 3.033 emplois jeunes (2.005 aides-éducateurs et 1.028 aides au cadre de vie) ;

- 1000 emplois « d'adultes-relais » qui sont recrutés à partir d'une aide forfaitaire de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

Par ailleurs, il est prévu d'accroître de 180 à 250 le nombre de classes-relais et d'internats-relais permettant un accueil temporaire de collégiens en risque de marginalisation scolaire.

En outre la réforme des procédures disciplinaires et des règlements intérieurs des établissements se poursuit.

Enfin, le ministre de l'Education nationale a installé le 24 octobre 2000 un « comité national de lutte contre la violence à l'école », composé de 41 « acteurs de terrains » et présidé par Mme Sonia HEINRICH.

Il est à noter que le nombre de cas de violence signalés aux rectorats par les établissements scolaires a reflué de 240 000 par trimestre en 1998-1999 à 225 000 par trimestre en 1999-2000.

Cependant, la proportion de **faits graves** s'est accrue de 2,6% à 2,8%, de sorte que leur nombre total **augmente** nettement. Ces faits graves, parmi lesquels 900 agressions contre les personnes (pour l'essentiel des élèves) chaque trimestre, comprenaient notamment en 1999-2000 : 38% de violences verbales ; 25% de dégradations ; 14% d'atteintes physiques aux personnes ; 13% de vols ou de recels ; 4% d'intrusions ; 3,3% de consommation ou trafic de drogue ; 2% de ports d'armes blanches ou de bombes lacrymogènes ; 1,4% de suicides et tentatives de suicide et 0,01% de ports d'armes à feu.

Votre rapporteur déplore ainsi que les politiques de lutte contre la violence n'aient fait l'objet à ce jour **d'aucune évaluation** d'ensemble, malgré l'ampleur des moyens engagés. L'évaluation de ces politiques serait pourtant indispensable pour identifier et promouvoir les meilleures pratiques

#### **4. Le développement de la vie lycéenne**

Afin de renforcer l'engagement et le rôle des élèves dans la vie des établissements, le ministère a notamment annoncé :

- la création d'un conseil de la vie lycéenne dans chaque lycée ;
- la nomination d'un « délégué national à la vie lycéenne ».

## 5. L'accroissement des mesures d'action sociale

Rappelons qu'il existe trois fonds sociaux :

- le fonds social lycéen mis en place en janvier 1991 ;
- le fonds social collégien, mis en place à partir de la rentrée 1995 ;
- enfin le fonds social pour les cantines, mis en place à la rentrée 1997-1998 dans le cadre de la loi contre les exclusions (les frais de demi-pension et d'internat pouvant cependant toujours être financés par les fonds précédents).

Ces **fonds sociaux** destinés à aider certains élèves ou leurs famille à faire face à des situations difficiles, répartis entre les établissements par les services académiques, et instruits par les chefs d'établissements, sont **sous-consommés**.

Pour y remédier, et pour répondre à la désaffectation croissante des cantines scolaires, le décret n°2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public vise à étendre aux lycées et collèges la pratique de la modulation des tarifs déjà en vigueur dans le premier degré public, d'une part ; à adapter les modalités de paiement, d'autre part.

Par ailleurs, il est désormais prévu l'attribution à des élèves déjà boursiers au collège, et sélectionnés selon des critères scolaires et sociaux, de 10 000 « bourses au mérite », c'est à dire de compléments de bourses d'un montant annuel de 5 000 francs par année scolaire, versés en trois fois : le projet de budget pour 2001 prévoit ainsi 42 millions de francs pour l'extension des **bourses** de mérite à la classe de première.

Enfin, le projet de budget pour 2001 prévoit aussi :

- 57 millions de francs au titre de la première tranche du plan « **Handiscol** » ;
- le doublement de la **prime d'équipement** versée aux familles des lycéens professionnels (pour un coût de 31 millions de francs) ;
- la consolidation de la mesure du collectif 2000 qui prévoyait d'assurer la gratuité du **carnet** de correspondance au collège (pour un coût annuel de 82 millions de francs).



**B. LES PRIORITÉS ANNONCÉES PAR LE NOUVEAU MINISTRE ET LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE**

**1. La réforme de l'enseignement professionnel**

La réforme **l'enseignement professionnel** se traduit notamment par un **allègement des horaires** hebdomadaires moyens des **élèves** grâce à une meilleure répartition des périodes de stage en entreprises, par la mise en place d'un encadrement pédagogique plus personnalisé dans le cadre de travaux en petits groupes et surtout par la création de projets pluridisciplinaires à caractère professionnel dans toutes les formations conduisant aux brevets d'études et aux baccalauréats professionnels.

Parallèlement, les **obligations de service** hebdomadaire des **professeurs** de lycée professionnel sont **réduites de 23 heures à 18 heures**, ce qui se traduit, au moins temporairement, par une forte hausse du nombre des heures supplémentaires des enseignants concernés, et à plus long terme, par la création de nouveaux postes budgétaires : au total, les créations d'emplois et d'heures supplémentaires d'enseignement induites par la réforme de l'enseignement professionnel entraîneront ainsi un surcoût de **410 millions de francs en 2001**.

En outre, le grade des professeurs de lycée professionnel 1 (PLP 1) a été définitivement éteint par l'intégration de tous les enseignants de ce grade dans celui des PLP2, et les pensions des PLP1 retraités devraient faire l'objet d'un décret d'assimilation.

Si la revalorisation des professeurs de lycée professionnel en activité, qui sont souvent confrontés à des situations d'enseignement dégradées est légitime, **votre rapporteur s'étonne toutefois de la pratique du ministère de l'Éducation nationale consistant à assimiler les retraités au grade supérieur.**

**2. La poursuite de la rénovation des conditions d'enseignement**

S'agissant plus généralement des **enseignants** et de leur gestion, il est prévu de rénover le plan de formation continue des enseignants afin de les aider à tirer parti des NTIC, de lier plus étroitement la formation initiale et la formation continue, de renforcer la dimension universitaire de la formation pour permettre aux enseignants de bénéficier des avancées de la recherche, enfin de rapprocher la formation continue des enseignants du premier et du second degré afin de

favoriser la continuité des enseignements donnés aux élèves et de renforcer la cohérence de l'action pédagogique et éducative. Les crédits de **formation continue** sont donc majorés de 20 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001 (soit une augmentation de 3,7%).

Par ailleurs, le budget de l'enseignement scolaire pour 2001 prévoit un effort particulier en faveur des **dépenses de fonctionnement** des services, notamment déconcentrés, dont les dotations, en francs constants, sont restées stables au cours des dix dernières années : 115 millions de francs supplémentaires sont prévus à cet effet, dont 60 millions de francs pour l'amélioration de l'équipement informatique, 25 millions de francs pour une meilleure couverture des frais de déplacement et 20 millions de francs pour le développement de la politique de communication interne.

### **3. L'accompagnement des innovations pédagogiques**

L'utilisation des **nouvelles technologies de l'information et de la communication** (NTIC) sera intégrée dans l'ensemble des enseignements. Un brevet « informatique et internet », délivré à la fin de l'école primaire, sera créé d'ici 2003 pour attester le niveau acquis par les élèves dans la maîtrise des outils multimédias. A cette fin, 90 millions de francs de crédits pédagogiques supplémentaires (hors équipement), ont été inscrits au projet de budget pour 2001, portant à 257 millions de francs les crédits pédagogiques consacrés aux NTIC.

L'objectif du ministère est ainsi de « généraliser » la connexion des établissements au réseau internet.

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat, M. Jack LANG, ministre de l'Education nationale a d'ailleurs affirmé que la France était d'ores et déjà le pays européen le plus avancé dans ce domaine.

A l'occasion du salon de l'Education de novembre 2000, le ministère a ainsi précisé que 98% des lycées d'enseignement général ; 94,5 % des lycées professionnels ; 90,5% des collèges et 50% des écoles primaires étaient connectés, ajoutant que 82% des lycées généraux avaient au moins un enseignant disposant d'une adresse électronique, et même que 55% des lycées généraux avaient leur propre site web.

Ces chiffres, ainsi que les données présentées dans le bleu budgétaire relatives au nombre d'élèves par ordinateurs, sont toutefois sujets à caution, dès lors qu'ils ne reflètent guère le nombre d'ordinateurs en état de fonctionnement effectivement connectés à internet et disponibles pour les élèves (et non pas seulement pour l'administration et les enseignants). En outre, dans certains lycées,

l'accès à ces ordinateurs est restreint, soit à certaines classes, soit à créneaux horaires limités par le format des abonnements souscrits.

Par ailleurs, le développement des **langues vivantes** à l'école et au lycée se traduirait à terme par un apprentissage systématisé d'une première langue vivante à l'école primaire, l'enseignement obligatoire d'une seconde langue au collège, ainsi qu'en classe de première et de terminale pour les séries S, et le renforcement des horaires du programme en classe de terminale. 700 postes supplémentaires d'assistants ont été mis en place à la rentrée 2000, et, parallèlement, des mesures de formation initiale et continue sont « envisagées » par le ministère de l'Education nationale pour permettre aux enseignants du 1<sup>er</sup> degré d'assurer à terme la totalité de cet enseignement. En particulier, l'épreuve de langue pourrait être obligatoire (et non plus optionnelle) à partir de 2002 aux concours de recrutement des professeurs des écoles.

Enfin, la **formation artistique et culturelle** devient une action éducative à part entière pour tous les niveaux. 263 millions de francs de crédits nouveaux sont inscrits à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2001.

#### **4. L'amélioration des conditions d'encadrement administratif et pédagogique des établissements**

Le projet de budget prévoit à cet effet la création de 12.838 emplois budgétaires dont 11.163 enseignants et assimilés et des hausses de crédits permettant au total d'accroître les effectifs réels d'environ 11.000 personnes.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Education nationale, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit l'ouverture de 265 millions de francs d'autorisations de programmes (AP), en partie dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, pour l'équipement en matériels pédagogiques des lycées et des collèges, notamment professionnels. Le montant total des AP du budget de l'enseignement scolaire ne connaît toutefois qu'une hausse modérée (+ 3 %).

#### **5. Le développement des politiques interministérielles**

D'ici la fin de l'an 2000, est prévue la signature d'environ 1.750 **contrats éducatifs locaux** (CEL) prévus par la circulaire conjointe (ministère de l'Education nationale, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de la Jeunesse et des Sports, ministère de la Ville) de juillet 1998. Ces contrats doivent s'appuyer sur un projet éducatif local prenant en compte les projets des écoles et des établissements et les contrats de réussite sur les territoires de l'éducation prioritaire. Chaque projet retenu par le comité départemental de

pilotage peut bénéficier des moyens et financements de l'Etat. Dans le cadre de conventions spécifiques, le ministère de l'Education nationale met ses aides-éducateurs à la disposition des collectivités locales et des associations qui le souhaitent. Les enseignants volontaires peuvent participer aux activités extra et périscolaires. Dans ce cas, ils sont rémunérés soit par l'Education nationale dans le cadre des heures pour activités péri-éducatives, soit par l'organisme qui les emploie.

Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un plan de prévention de la **violence scolaire** et installé en octobre 2000 un comité national de lutte contre la violence à l'école.

## **6. L'ouverture du système éducatif sur l'espace européen et international**

Le ministère de l'Education nationale s'efforce de développer une participation active aux programmes communautaires dans le domaine de l'éducation et de la formation, d'une part ; de promouvoir l'exportation du savoir-faire éducatif français, d'autre part.

S'agissant du second point, la montée en puissance des grands organismes multilatéraux diffuseurs d'appels d'offres a conduit le ministère à mandater EduFrance pour coordonner la réponse française aux appels d'offres internationaux et le Centre international d'études pédagogiques pour devenir un centre de ressources sur le système éducatif français.

## **7. Un oubli surprenant : le développement de l'orientation**

L'éducation à l'orientation, telle que définie par deux circulaires de 1996, concerne tous les élèves de la classe de cinquième jusqu'en terminale, et comporte trois axes : connaissance de soi, connaissance des métiers et de la vie professionnelle et connaissance des itinéraires de formation.

Le bilan de la mise en place de **l'éducation à l'orientation** en collège s'est révélée très favorable.

Cependant, près d'un jeune sur sept (13%) sort encore du système éducatif sans aucun diplôme, et le nombre des non diplômés stagne : 97 000 en 1995 ; 96 000 en 1998. Or ces jeunes sont ensuite largement exclus de l'accès à l'emploi : deux ans après avoir quitté le système éducatif, 63% d'entre eux n'occupaient ni un stage ni un emploi en 1999, selon le ministère de l'Education nationale ; et cinq ans après avoir quitté le système éducatif, ils étaient encore 54%

en 1999 à être chômeurs, inactifs ou au service national, contre seulement 17% des bacheliers technologiques, par exemple.

Par ailleurs, l'éducation à l'orientation reste insuffisante au lycée, ce qui concourt fortement à l'échec en premier cycle universitaire.

**Dans ces conditions, votre rapporteur s'étonne que le développement de l'aide à l'orientation ne constitue plus une priorité du ministère.**

A titre d'exemple, le dossier de présentation de la rentrée scolaire 2000 (au total 88 pages) publié par le ministère, et qui accorde à chaque fois plusieurs pages à la « *politique de valorisation des innovations pédagogiques* », à « *l'éducation à la santé et à la sexualité* » ou aux nouvelles instances de la vie lycéenne, et qui annonce même la diffusion d'une brochure d'information sur le conseil de la vie lycéenne, ne consacre aucun développement à l'orientation.

De même, en réponse à la question n°49 de votre rapporteur, relative aux actions conduites contre l'échec scolaire, le ministère détaille une vingtaine de mesures d'importance aussi variée que les heures de remise à niveau, le tutorat ou les « *groupes technologies de l'information et de la communication* » en classe de 4<sup>ème</sup> (qui, selon le ministère, « *fournissent aux équipes pédagogiques des outils susceptibles de favoriser les apprentissages et permettent de prendre en compte et de développer l'intelligence concrète des élèves* » ), mais ne souffle mot de l'orientation.

Pourtant, la même note range l'amélioration de l'orientation des élèves parmi les principaux dispositifs de lutte contre l'échec scolaire mis en place dans les autres pays européens !

#### **Le développement de l'éducation à l'orientation dans les pays de l'Union européenne.**

Outre les dispositifs spécifiques d'orientation mis en place, on constate, dans la plupart des pays européens, un développement de la fonction d'orientation au sein même de l'école. L'exercice d'activités d'orientation par les enseignants en est une traduction concrète. Les enseignants assurent cette fonction le plus souvent à temps partiel (sauf au **Portugal** où ils l'assument à temps plein), sous le nom de *Skolevejleder* (enseignant conseiller) au **Danemark**, *Dekanen* aux **Pays-Bas**, *Careers Teachers* au **Royaume-Uni**, *Beratungslehrer* (professeurs d'orientation) en **Allemagne**, *Coordinatore dei Servizi d'Orientamento* en **Italie**, *Psicologos Conselheiros* au **Portugal**. Le professeur principal de la classe tend à être chargé d'une responsabilité croissante en matière d'orientation pour un groupe d'élèves spécifiques (notamment aux **Pays-Bas**, au **Danemark**...). L'**Espagne** accorde une grande importance à l'exercice de cette fonction d'orientation, non seulement par le "professeur titulaire" que chaque groupe d'élèves se verra attribuer, mais également par chaque enseignant dans sa classe.

L'intégration de l'orientation dans les programmes d'enseignement participe du même mouvement. Ainsi, au **Danemark**, en **Allemagne**, au **Portugal** et au **Royaume-Uni**, ce type de cours permet à l'élève de découvrir ses aptitudes et de les développer et le rend ainsi davantage capable de déterminer lui-même son cheminement scolaire et professionnel. En **Italie**, afin de réduire le phénomène des erreurs d'orientation génératrices d'échec scolaire, une réforme envisage de faire suivre la *Scuola di base* (de 6 à 12 ans) d'une *Scuola dell'orientamento* (école de l'orientation) couvrant les trois premières années de l'enseignement secondaire et proposant un large éventail d'options et de parcours parallèlement à l'étude de certaines matières fondamentales ; au cours de la deuxième année, l'élève sera invité à choisir entre plusieurs directions : artistique, classique, scientifique, technique ou professionnelle.

L'initiation au monde du travail (*Arbeitslehre*) est mise en œuvre en **Allemagne** dans toutes les *Hauptschulen* (premier cycle de l'enseignement secondaire), à raison de 5 heures par semaine pendant trois ans (de 13 à 15 ans) et se fixe pour objectif d'informer les élèves sur les formations possibles en les mettant en contact avec le monde du travail au cours de demi-semaines de stages en entreprise ou de visites ; au **Danemark**, des stages en entreprise sont organisés au cours des deux dernières années de la *Folkeskole* (vers 15-16 ans), notamment par l'entremise de l'enseignant lui-même.

Au titre de l'orientation individualisée des élèves, un Livre blanc publié en juin 2000 au **Royaume-Uni** prévoit que des conseillers d'orientation assisteront individuellement tous les jeunes dès l'âge de 13 ans pour assurer une meilleure transition de la scolarité obligatoire à la formation ultérieure, et suivront les élèves de 16 et 17 ans ayant besoin d'un accompagnement complémentaire pour s'intégrer dans la vie scolaire normale.

*Source : ministère de l'Education nationale.*

## ***C. LES RÉFORMES ANNONCÉES APRÈS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCES***

### **1. Le plan pluriannuel de recrutement et de créations d'emplois**

Accédant au souhait des organisations syndicales, le nouveau ministre de l'Education nationale, M. Jack LANG, a annoncé le 15 novembre 2000 « un plan pluriannuel pour l'Education nationale ».

Il s'agit en fait de **deux plans distincts** :

- D'un côté, un plan de programmation des **recrutements** sur cinq ans (2001-2005), qui vise à répondre à la vague de départs à la retraite prévue pour la prochaine décennie, notamment pour les personnels enseignants (près de 40% des enseignants devraient partir à la retraite). Le ministère annonce ainsi que le nombre des postes mis aux concours d'enseignants devrait augmenter en cinq ans

d'environ 30% pour le premier degré, et d'environ 50% pour le second degré. En outre les postes mis aux concours pourraient augmenter de 46% pour les IATOSS et de 126% pour la filière sanitaire et sociale ;

• De l'autre côté, un plan pluriannuel de **créations d'emplois**, sur trois ans (2001-2003), dont les créations d'emplois annoncées dans le projet de loi de finances pour 2001 constituent *de facto* le premier volet.

**Créations d'emplois annoncées**  
(hors stagiaires et résorption de surnombres)

<b>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b>				
Nature des mesures				Total emplois
	2001	2002	2003	2001/2003
<b>1<sup>er</sup> degré</b>	800	800	800	2.400
Créations nettes	800	800	800	2.400
<b>2<sup>nd</sup> degré</b>	4.900	5.000	5.000	14.900
Créations nettes	900	1.000	1.000	2.900
Précarité	3.000	3.000	3.000	9.000
Transformation HSA	1.000	1.000	1.000	3.000
<b>ATOS et MEDICO-SOCIAUX</b>	1.675	1.500	1.500	1.500
Créations nettes	1.675	1.500	1.500	4.675
<b>TOTAL POUR LE SCOLAIRE</b>	<b>7.375</b>	<b>7.300</b>	<b>7.300</b>	<b>21.975</b>

Source : ministère de l'Education nationale

Le Gouvernement a ainsi annoncé la création de **33 200 emplois budgétaires** sur la période 2001-2003, dont 27 600 pour l'enseignement scolaire et 5600 pour l'enseignement supérieur.

Rappelons, s'agissant de l'enseignement scolaire que près de la moitié de ces emplois - soit 12 838 - seront créés dès 2001. Ces emplois budgétaires se décomposent comme suit :

- **8 025 emplois** pour le **premier degré**, dont 2 400 emplois nouveaux de professeurs des écoles et 5 625 emplois de stagiaires, alors que le premier degré n'avait connu aucune création d'emploi depuis 1993 ;

- **5 900 emplois nouveaux d'enseignants du second degré**, soit, en trois ans, plus que la totalité des emplois créés dans ce secteur en huit ans, à une époque où les effectifs scolarisés dans les collèges et les lycées étaient en forte croissance. Cependant, plus de la moitié de ces emplois (3000) seront créés par transformation d'heures supplémentaires ;

- 9000 emplois créés par transformation de crédits de rémunération d'enseignants non titulaires, destinés à permettre la titularisation de professeurs contractuels ;

- enfin, 4 675 emplois d'ATOSS.

Si votre rapporteur se félicite de la résorption proposée de l'emploi précaire, ainsi que de la poursuite de la réduction du nombre d'enseignants payés sur crédits, notamment sur des crédits d'heures supplémentaires, il convient toutefois de noter l'écart entre les créations d'emplois budgétaires affichées et la progression réelle des effectifs d'enseignants en face des élèves.

**En effet, si l'on ôte les créations d'emplois de stagiaires et les transformations d'heures supplémentaires, la progression réelle des effectifs d'enseignants ressort à 5300.**

Ces plans appellent par ailleurs les **observations** suivantes :

- sur la forme, votre rapporteur ne peut que regretter que ce plan joue ainsi **d'effets d'affichage**, au risque de causer désillusions ou malentendus ;

- de même, votre rapporteur regrette que ce plan, qui engage fortement les finances publiques, ait été annoncé après l'examen du budget en commission : à l'avenir, la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances pourrait remédier à ce type de situation en contraignant les ministères à inscrire leur projet de budget dans le cadre de programmes de gestion pluriannuels ;

- au fond, votre rapporteur se **félicite** de la mise en oeuvre d'un plan de **programmation** pluriannuel des **recrutements**. Cette mesure ne peut en effet que faciliter l'orientation des candidats aux différents concours, et favoriser l'attractivité des métiers de l'enseignement ;

- votre rapporteur regrette toutefois que cette percée de la gestion prévisionnelle au sein de l'administration ne s'accompagne pas d'une réflexion sur les **modalités d'accès** aux fonctions d'enseignement : pourquoi ne pas faciliter le décloisonnement des corps de la fonction publique de manière à permettre à d'autres fonctionnaires d'exercer, éventuellement au titre d'une mobilité, des fonctions d'enseignants ? Pourquoi ne pas envisager d'ouvrir l'enseignement du secondaire à des salariés du secteur privé, comme c'est déjà le cas pour l'enseignement supérieur ?

- plus généralement, votre rapporteur **s'interroge** sur la pertinence du plan de créations d'emplois. On peut en effet rappeler que les créations d'emplois annoncées, sauf celles de fonctionnaires stagiaires, ne trouvent leur justification ni dans le volume attendu des départs à la retraite, ni dans l'évolution prévisible du



nombre des élèves. Dans le dossier de presse, le ministre souligne d'ailleurs, mais pour s'en féliciter, que ce plan de création d'emplois s'inscrit à contre courant des choix effectués par les autres pays européens ;

- votre rapporteur **s'interroge** surtout sur les **méthodes d'évaluation** des besoins qui ont conduit aux chiffres annoncés. A titre d'exemple, on peut souligner qu'en réponse à la question n°24 de la commission des finances du Sénat, le ministère indiquait au mois d'octobre 2000, à partir d'estimations réalisées en 1999, que les besoins annuels moyens de recrutement d'enseignants titulaires d'ici à 2005 s'établissaient à 14 500 pour le premier degré et à 13 833 pour le second degré. Or les chiffres annoncés un mois plus tard par le ministère sont respectivement de 12 400 et de 17 600, soit respectivement -15% et +27% en un mois ! Ces variations montrent que les besoins de recrutement sont subjectifs, et dépendent fortement des objectifs fixés ;

- or, le ministère n'a publié ni hypothèses, ni objectifs. En fait, le plan pluriannuel de création d'emplois ne semble répondre qu'au seul objectif politique d'annoncer des créations d'emplois. En particulier, comme le soulignent les syndicats d'enseignants, ce plan ne comporte aucun contenu pédagogique : **on recrute des enseignants, mais sans indiquer pour quoi faire...**

## **2. Le plan de revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire**

A la suite notamment des réflexions consécutives au rapport remis en avril 1999 par le recteur BLANCHET, relatif à «*la revalorisation du rôle des chefs d'établissement dans l'enseignement secondaire*», le ministre de l'Education nationale a signé le 16 novembre 2000 un protocole d'accord portant revalorisation du rôle des chefs d'établissement, c'est à dire qui vise plus précisément à :

- clarifier les missions et les responsabilités du chef d'établissement ;
- créer les conditions d'un pilotage et d'un fonctionnement efficace de l'établissement et de ses différentes instances, notamment en installant une nouvelle organisation de la gestion matérielle et financière pour alléger les tâches administratives du chef d'établissement ;
- développer l'évaluation par objectifs des chefs d'établissement ;
- enrichir et professionnaliser la formation initiale des personnels de direction ;

- faire évoluer progressivement le recrutement en abaissant l'âge maximum d'accès à 45 ans ;

- accroître la mobilité, qui sera rendue obligatoire à l'issue de 9 ans dans le même poste ;

- accroître la déconcentration académique ;

Parallèlement, la carrière des personnels de direction est financièrement revalorisée (revalorisation des indemnités, « repyramidage » du corps, etc.), pour un coût annuel d'environ **160 millions de francs** d'ici 2004.

Enfin, les emplois de débouchés offerts sont élargis.

Au total, votre rapporteur se félicite de la plupart de ces orientations, notamment de l'amélioration de la formation, de l'évaluation et de la mobilité de ces personnels indispensables au bon fonctionnement des établissements locaux d'enseignement. Il était en effet parfois peu satisfaisant que certains personnels de direction demeurent 20, voire 25 ans dans le même établissement. De même, l'amélioration de la formation initiale et continue des personnels de direction pourrait permettre la diffusion de techniques modernes de management, comme la construction de tableaux de bord.

Néanmoins, ce protocole constitue à bien des égards une **occasion manquée**.

En premier lieu, le protocole ne prévoit d'ouvrir le recrutement des personnels de direction qu'à des fonctionnaires détachés, et dans la limite de 5% de chacun des niveaux d'entrée des corps concernés. Il était pourtant envisageable d'élargir ce recrutement à des cadres issus du secteur privé, au moins à titre expérimental.

En second lieu, la « clarification » annoncée des personnels de direction relève plutôt d'un compromis flou.

En effet, si le protocole confirme que le chef d'établissement « impulse et conduit une politique pédagogique et éducative », il ne renforce aucunement le droit de regard et d'évaluation des personnels de direction sur le travail des enseignants, contrairement aux préconisations du rapport du recteur Monteil de 1999.

Par ailleurs, ce protocole tend à décharger les personnels de direction des tâches d'administration et de gestion, alors même que divers rapports de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale (IGAEN) soulignaient déjà que les chefs d'établissement n'assumaient pas leurs responsabilités d'ordonnateur de manière satisfaisante, les engagements de

dépense étant ainsi souvent signés par le gestionnaire sans contrôle et sans délégation de signature.

### **3. L'installation du Haut Conseil de l'évaluation de l'école**

Le décret n°2000-1060 du 27 octobre 2000 a créé auprès du ministre de l'Education nationale un Haut Conseil de l'évaluation de l'école, composé de 35 membres nommés pour trois ans, dont un sénateur, un député, trois élus locaux désignés sur proposition des associations représentatives et des représentants respectifs des parents d'élèves, des élèves, des étudiants et des personnels de l'Education nationale, ainsi que douze personnalités qualifiées, dont actuellement deux experts étrangers.

Les missions assignées à ce Haut Conseil sont triples :

- l'expertise des évaluations produites et diffusées par le ministère et tous les organismes publics et privés ;
- la synthèse des enseignements des études et des recherches existantes ;
- la commande d'évaluations spécifiques.

Le Haut Conseil est ainsi invité à rendre public ses avis et ses recommandations, notamment au travers d'un rapport annuel, de manière à « intervenir dans le débat public pour favoriser une évaluation objective de l'école ».

Votre rapporteur se félicite du nouvel élan redonné à l'évaluation, et espère qu'il permettra effectivement de diffuser une culture de l'évaluation au sein du ministère de l'Education nationale.

En effet l'évaluation des politiques de l'éducation a récemment connu quelques vicissitudes, et les dépenses publiques d'éducation sont probablement aujourd'hui les dépenses publiques les moins évaluées, alors même que l'information statistique disponible est relativement abondante.

L'expérience du Haut Conseil de la santé publique ou du Conseil d'analyse économique montre toutefois que si de telles instances peuvent dynamiser, au moins temporairement, le débat public, elles ne sauraient se substituer à une véritable politique d'évaluation, notamment parce que leurs analyses s'essoufflent si elles ne s'appuient pas sur un flux suffisant d'études nouvelles.

**D. UNE AMBITION ÉTEINTE : LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DU  
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

**1. La lutte contre la mal-administration de l'Éducation nationale  
n'est plus un objectif du gouvernement**

Votre rapporteur s'inquiète de la faible participation du ministère de l'Éducation nationale aux réflexions interministérielles en cours sur la simplification du fonctionnement de l'administration.

Par exemple, il semble que le ministère de l'Éducation nationale n'ait pas été associé, ou n'ait pas vraiment pris la mesure des conséquences du remplacement des justificatifs de domicile par une déclaration sur l'honneur annoncée le 12 octobre 2000 par le ministre de la Fonction publique, M. Michel Sapin.

Cette idée risque en effet de conduire à des fraudes massives à la carte scolaire, notamment lorsque les établissements sont aussi géographiquement proches qu'hétérogènes en niveau, ce qui est le cas en Ile-de-France.

Plus généralement, votre rapporteur s'étonne que l'objectif d'une amélioration du fonctionnement de l'administration de l'Éducation nationale ait soudainement disparu des discours ministériels.

La quasi totalité des rapports relatifs à l'Éducation nationale, tant externes, qu'internes, soulignent pourtant la **mal-administration** de l'Éducation nationale : processus de décision inadapté conduisant à une « carte des formations » (l'offre d'options, de classes préparatoires et de sections de BTS) aussi surdimensionnée qu'inéquitable ; réforme de la carte scolaire de manière aussi marginale que peu transparente ; calendrier et organisation des examens et concours peu coordonnées et peu rationnels, etc.

D'ailleurs, comme le reconnaît le ministère de l'Éducation nationale en réponse aux questions de votre rapporteur, « *les rapports de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) font en général l'objet d'analyses qui restent cependant insuffisamment exploitées* ».

L'IGAEN conclut d'ailleurs ainsi l'enquête destinée à mesurer l'impact de ces préconisations : « *le bilan qu'il est possible de tirer est dans l'ensemble peu favorable. Un sur cinq des rapports de contrôle, d'évaluation ou de conseil*

*a été suivi d'effets correspondant globalement aux préconisations de l'inspection générale, un sur trois a été utilisé partiellement ».*

Certains exemples montrent pourtant qu'une réelle volonté politique permet rapidement des progrès substantiels.

Par exemple, le pourcentage total d'heures d'enseignement non assurées par insuffisance de remplacement d'enseignants absents aurait diminué, selon les estimations du ministère, de 7,4% lors de l'année scolaire 1996-1997, à 5,9% lors de l'année scolaire 1998-1999. De même, le problème des absences non remplacées d'examineurs aux épreuves orales du baccalauréat en Ile-de-France, qui avait déclenché un émoi médiatique en juin-juillet 1999, semble avoir été largement résolu.

## **2. Un exemple de mal-administration non traitée : les carences du dispositif médico-social en faveur des élèves**

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) ont rendu en février 1999 un rapport conjoint particulièrement alarmant relatif à l'organisation et au pilotage du dispositif médico-social en faveur des élèves.

Ce rapport soulignait notamment le « *flou* » des orientations ministérielles et « *l'absence de vision d'ensemble de l'action médico-sociale* » : le ministère « *répond à l'urgence en traitant chaque problème au coup par coup* », et en publiant « *une profusion de textes* » formant un ensemble « *peu lisible* », si bien que nombre de chefs d'établissement « *confient qu'ils ont à peine le temps de lire ces textes jusqu'au bout, et rarement celui de s'interroger sur la suite qu'il convient de donner* ». De même, le système produit une profusion de statistiques, mais « *faute d'être exploitables, elles ne sont pas exploitées* ».

Ce défaut de pilotage n'empêche par les personnels médico-sociaux (médecins, infirmiers, assistantes sociales, secrétaires médico-sociales) de se dévouer à leur tâche et de faire preuve « *d'initiatives foisonnantes* », mais, du coup, ces initiatives sont « *fugaces* », peu évaluées, et les meilleures pratiques ne sont pas diffusées.

La mal-administration du dispositif conduit également à une « *parcellisation des responsabilités* » et à un défaut de coordination entre la sphère scolaire et le monde extra-scolaire, évidemment préjudiciable au suivi médico-social des élèves les plus en difficulté, ce phénomène étant d'ailleurs aggravé par la « *désorganisation* » des fonds sociaux.

Cette mal-administration se caractérise aussi par une gestion des ressources humaines chaotique - le rapport relève ainsi le cas de la nomination d'un infirmier dans un internat de jeunes filles, alors même que les hommes sont extrêmement minoritaires dans ce corps -, et par de fortes **inégalités** - le nombre d'élèves par infirmier pouvant varier de 1 à 15 -.

Enfin, le rapport concluait que *« la répartition des moyens n'est pas toujours conforme à la réalité des besoins »*.

En particulier, *« l'affectation centralisée de moyens aux sites du plan contre la violence, qui bénéficiaient déjà d'effectifs renforcés, aboutit à priver les responsables locaux de la possibilité de rechercher une véritable adéquation des moyens aux besoins, et plus généralement, de leurs responsabilités. Certains établissements bénéficient ainsi de personnels dont la présence n'est pas indispensable alors que des zones sont entièrement dépourvues, ce qui confirme le caractère aléatoire de la couverture du territoire »*.

Plus généralement, le système se caractérise par des **chevauchements** :

- *« l'intervention croisée auprès des jeunes enfants scolarisés en maternelle de deux services de prévention (la Protection maternelle et infantile - PMI - et le Service de promotion de la santé en faveur des élèves) pose des problèmes de continuité et de collaboration »* ;

- de même, *« au collège et au lycée, les interventions des professionnels du service de promotion de la santé ne sont pas suffisamment coordonnées et peuvent se chevaucher »*.

**Inversement, le suivi des enfants est insuffisant à l'école primaire.**

Cela provient d'une sous-allocation des moyens vers les écoles primaires, pour partie imputable à la réticence des personnels titulaires de se partager entre plusieurs établissements, notamment parce que l'administration rembourse médiocrement les frais de déplacement.

Il en résulte que les enfants sont médicalement peu pris en charge à l'école primaire, ou sont pris en charge par des personnels vacataires à temps partiel, dont le turn over est relativement élevé, ce qui ne facilite aucunement un suivi continu.

En outre, l'absence d'assistantes sociales constitue une entrave à une prise en charge globale. Enfin, le suivi des dépistages effectués à l'école maternelle *« est entravé par la faiblesse du dispositif de retour sur information »*.

**Selon l'IGAS et l'IGAEN, ce suivi médical et social défaillant des enfants en difficulté nourrit les risques d'exclusion ultérieure du système scolaire.**

Il est notamment regrettable que nombre de troubles ne puissent être dépistés et traités au moment où les enfants sont en pleine phase d'acquisition de la lecture et de l'écriture au cours préparatoire.

**De ce diagnostic, le ministère de l'Education nationale n'a tiré, à ce jour, aucune conséquence réelle.**

Les circulaires ou documents d'information relatives à des actions ponctuelles se sont multipliées, mais les circulaires relatives aux missions respectives des médecins et des infirmiers de l'Education nationale sont toujours attendues.

Surtout, les nouveaux emplois de médecins et d'infirmiers créés en l'an 2000 ont continué d'être alloués systématiquement aux établissements du second degré concernés par le plan contre la violence, contrairement aux préconisations précédentes.

En revanche, aucun renforcement du suivi médico-social à l'école n'a été mis en oeuvre à ce jour, et le ministère n'indique en réponse à votre rapporteur aucun projet de réforme en la matière.

**Cet exemple démontre, s'il en était besoin, que le ministère conduit trop souvent une politique consistant à afficher des créations de postes sans se préoccuper le moins du monde de leur allocation optimale, ni de renforcer l'efficacité de l'action des personnels en place.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 24 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, I. Enseignement scolaire, sur le rapport de M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que les crédits demandés pour l'enseignement scolaire s'élevaient à 332 milliards de francs pour 2001, soit une progression de 2,8 % à structure constante, alors que le nombre d'élèves baissait.

Il a indiqué que ce budget se caractérisait notamment par une augmentation sans précédent des effectifs, avec la création de 12.838 emplois budgétaires, l'évolution réelle des effectifs enseignants demeurant toutefois plus floue.

Après avoir souligné la contribution des aides éducateur à l'encadrement pédagogique, au développement de la médiation, ou à la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les élèves, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, s'est ensuite interrogé sur l'avenir des contrats emplois-jeunes, puis sur l'avenir des aides éducateurs eux-mêmes, compte tenu de l'insuffisance de la formation continue dont ils bénéficient.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a ensuite rappelé les critiques formulées par la Cour des comptes sur l'exécution des précédents budgets, caractérisée par la dotation insuffisante de certains chapitres et par des reports de charges, de sorte que l'autorisation parlementaire était parfois vidée de son sens.

Il a précisé que les observations de la Cour des comptes rejoignaient d'ailleurs les conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants.

Plus généralement, il a regretté la mauvaise administration du ministère de l'éducation nationale et le manque de pilotage des moyens, et il s'est inquiété de ce que le ministère continue de multiplier les réformes pédagogiques en perdant un peu de vue les objectifs fondamentaux que l'on pouvait assigner à l'enseignement scolaire.



**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a ainsi préconisé d'améliorer la gestion du personnel, la formation continue des enseignants et l'encadrement médico-social des élèves, plutôt que de céder systématiquement à des revendications quantitatives, notamment en matière de rémunération.

En conclusion, il a regretté que l'enseignement scolaire ne s'inscrive pas encore dans une logique qualitative, de sorte que le coût d'un élève continue de croître, sans réduction des inégalités scolaires.

Il a donc préconisé que la commission propose le rejet de ce budget.

**M. Maurice Blin** a souligné la sympathie de la commission des finances du Sénat envers les enseignants qui avaient plutôt bien encaissé un choc démographique sans précédent, et qui étaient souvent les seuls à porter la charge d'enfants difficiles.

Il s'est toutefois interrogé si la gestion du nouveau ministère représentait une amélioration par rapport à celle de son prédécesseur, pour répondre qu'il n'en était hélas rien, les orientations du ministère se caractérisant par un certain immobilisme.

Il a conclu, avec tristesse, que le nouveau ministre ne s'attaquait donc vraiment pas aux difficultés de l'enseignement scolaire.

**M. Yann Gaillard** a estimé que ces dernières années constituaient une occasion gâchée, la maladresse du précédent ministre ayant sapé l'efficacité de son courage.

Il s'est ensuite interrogé sur les marges de manoeuvre résultant de la baisse de la démographie scolaire, dans un contexte caractérisé par des difficultés accrues pour les enseignants.

Enfin, il a souligné que les élus locaux portaient une part de responsabilité quant à la lenteur de la réforme de la carte scolaire.

En réponse à ces interventions, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a souligné que les taux d'encadrement des élèves se caractérisaient par des écarts considérables entre disciplines et entre régions, et il a regretté que l'allocation des nouveaux enseignants ne procède toujours pas d'une analyse détaillée et rationnelle des besoins.

En réponse à M. Jacques Pelletier, qui s'interrogeait sur l'attention que ce budget portait à l'école primaire, où se jouait l'échec scolaire, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a précisé que la principale mesure relative à l'école primaire était sans conteste la poursuite à un rythme accéléré de la revalorisation des enseignants.

Enfin, en réponse à M. Alain Lambert, président, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a indiqué qu'un quart environ des aides éducateurs avaient à ce jour quitté leur emploi, mais que leur formation était dans l'ensemble insuffisante -la circulaire afférente étant d'ailleurs paru tardivement- et que leur expérience professionnelle était difficilement valorisable. Il s'est donc demandé si l'expérience des aides éducateur ne risquait pas de se terminer en gâchis social ou en dérive budgétaire, par leur intégration progressive dans la fonction publique.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de l'enseignement scolaire jusqu'à l'audition du ministre de l'éducation nationale.

**MODIFICATIONS APPORTÉES PAR  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENTS COLAIRE**

Seules des modifications en seconde délibération et à titre non-reconductible ont été adoptées à l'Assemblée nationale.

**· Titre IV :**

**Majoration des crédits de 4,32 millions de francs** sur le chapitre 43-80 « interventions diverses », dont 0,176 million de francs sur l'article 10 « Ecoles : crédits déconcentrés », 1,602 million de francs sur l'article 30 « Ecoles : crédits non déconcentrés », 0,033 million de francs sur l'article 40 « Lycées et collèges : crédits déconcentrés », 0,509 million de francs sur l'article 50 « Lycées et collèges : crédits non déconcentrés », et 2,00 millions de francs sur l'article 80 « Administration générale et inspection ».

**· Titre VI :**

**Majoration des crédits de 0,50 million de francs** de crédits de paiement et de 0,50 million de francs d'autorisations de programme sur le chapitre 66-33 article 10 « Premier degré : opérations déconcentrées ».