



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 20

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 9 |
| I.– LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2008 | 11 |
| A.– LES CRÉDITS DE LA MISSION SERONT STABLES DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE | 11 |
| 1.– L'évolution globale des crédits | 11 |
| 2.– La répartition des crédits entre les programmes et leur évolution entre 2007 et 2008 | 12 |
| B.– TROIS PRIORITÉS POUR 2008 | 13 |
| 1.– L'accompagnement éducatif après les cours | 13 |
| 2.– La scolarisation des élèves handicapés | 15 |
| 3.– La poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école | 15 |
| C.– LE SCHÉMA D'EMPLOIS : UNE DIMINUTION QUI N'AFFECTERA PAS LA BONNE GESTION .. | 16 |
| 1.– La diminution du plafond d'emplois | 17 |
| 2.– La poursuite de la décentralisation | 18 |
| 3.– La progression du pouvoir d'achat des personnels | 19 |
| II.– LA PRÉSENTATION DES PROGRAMMES | 21 |
| A.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ | 21 |
| 1.– Le plafond d'emplois en diminution | 21 |
| 2.– La mesure de la performance : renforcer les éléments de suivi | 22 |
| a) <i>La maîtrise des compétences de base par les élèves, encore non mesurable</i> | 23 |
| b) <i>La réussite scolaire en zone difficile et l'intégration des élèves handicapés</i> | 23 |
| c) <i>Le taux de remplacement progresse</i> | 23 |
| B.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ | 24 |
| 1.– Le plafond d'emplois en diminution de 1,3 % | 25 |
| 2.– Les mesures catégorielles : la poursuite des plans de revalorisation antérieurs et la perspective d'un nouveau plan | 27 |
| 3.– La mesure de la performance : des tendances favorables et des résultats paradoxaux | 28 |

| | |
|---|-----------|
| C.– LE PROGRAMME <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i> | 30 |
| 1.– Le plafond d'emplois | 30 |
| 2.– Les crédits de fonctionnement | 32 |
| 3.– Les crédits d'intervention en progression | 32 |
| 4.– La mesure de la performance : des objectifs ambitieux..... | 33 |
| D.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ..... | 33 |
| 1.– Le plafond d'emplois est réduit à parité avec l'enseignement public..... | 34 |
| 2.– Les éléments de la dépense salariale | 35 |
| 3.– Les crédits d'intervention | 36 |
| 4.– La mesure de la performance, encore incomplète, présente des tendances positives..... | 36 |
| E.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE</i> | 37 |
| 1.– Le plafond d'emplois en diminution de 4,5 %..... | 38 |
| 2.– La justification des crédits..... | 39 |
| 3.– Des objectifs de performance dynamiques pour 2008..... | 39 |
| F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE | 40 |
| 1.– Les crédits du programme en diminution de 1,2 % | 41 |
| 2.– Les outils de mesure de la performance prêts pour 2008 | 42 |
| III.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN FRANCE : LE RENDRE PLUS EFFICACE TOUT EN MAÎTRISANT LA DÉPENSE PUBLIQUE | 45 |
| A.– LE COÛT ET L'EFFICIENCE DE L'ÉDUCATION SCOLAIRE EN FRANCE | 45 |
| 1.– La dépense moyenne par élève en France | 46 |
| 2.– La maîtrise des compétences par les élèves : un manque d'outils d'évaluation et une politique à construire..... | 47 |
| B.– LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS DE L'ÉDUCATION.... | 48 |
| 1.– La réduction progressive du nombre des enseignants sans classe | 48 |
| 2.– Les enseignants en service réel inférieur de 10 % au service dû | 50 |
| 3.– Le remplacement : quelques progrès pas toujours perceptibles au niveau des établissements..... | 51 |
| a) <i>Les statistiques du remplacement</i> | 51 |
| b) <i>Le dispositif de remplacement des absences de moins de quinze jours instauré en 2005</i> | 52 |
| 4.– La bivalence des enseignants : un faible nombre de mentions complémentaires en 2006 | 54 |
| C.– LES PERSPECTIVES : LES CONCLUSIONS DES AUDITS DE MODERNISATION | 54 |
| D.– FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION..... | 56 |

| | |
|---|----|
| IV.– L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2006 ET 2007 | 59 |
| A.– LE PREMIER RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES : UN OUTIL À AMÉLIORER | 59 |
| B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2006 | 60 |
| 1.– Programme <i>Enseignement scolaire public du premier degré</i> | 60 |
| 2.– Programme <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> | 61 |
| 3.– L'exécution du programme <i>Vie de l'élève</i> | 62 |
| 5.– L'exécution du programme <i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i> | 63 |
| C.– LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2007 | 63 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 65 |
| AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 69 |
| ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 73 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 56 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, soit une proportion anormalement faible, difficilement compatible avec l'exercice de sa mission.

Synthèse

La loi de finances pour 2008 doit permettre la mise en œuvre des trois principales priorités définies par le Gouvernement. Ces priorités sont l'accompagnement éducatif après les cours pour les élèves du collège, la progression de la scolarisation des handicapés et, enfin, la poursuite, à la rentrée 2008, de la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école.

Votre Rapporteur spécial approuve ces priorités. Il souhaite toutefois que la mise en place de l'accompagnement éducatif soit précédée d'une **concertation approfondie avec les collectivités territoriales** afin que celles-ci, éclairées sur le rôle qui leur incombe dans cette réforme, puissent en prévoir les coûts, notamment sur le plan des transports scolaires.

La progression de la **scolarisation des enfants et adolescents handicapés** est réelle et doit se poursuivre. C'est pourquoi doit être pleinement approuvée la création de nouvelles unités d'intégration. Cependant, il est nécessaire de recruter des personnels formés ou expérimentés pour cet accompagnement ; il est important également que ces personnels soient fidélisés dans les établissements. Aussi votre Rapporteur spécial considère-t-il préférable de limiter le recours, dans l'avenir, aux contrats aidés dépourvus de formation appropriée et recrutés sur des périodes courtes.

Le Gouvernement a souhaité faire progresser le pouvoir d'achat des enseignants en leur donnant la possibilité d'effectuer davantage **d'heures supplémentaires**, qui seront défiscalisées et exonérées de charges sociales. Il conviendra de suivre dans quelle mesure les enseignants s'approprient ce nouveau dispositif. Si le recours aux heures supplémentaires n'était pas à la hauteur des prévisions, il conviendrait d'en connaître les freins rapidement afin d'en tirer des conclusions.

Le recrutement **en contrats aidés** de personnel administratif pour l'appui aux directeurs d'établissement conduit à disposer d'un personnel insuffisamment formé. La courte durée de ces contrats conduit à perdre la personne recrutée au moment où elle a acquis une compétence et où, sur le plan personnel, elle a pu s'implanter dans sa région. Votre Rapporteur spécial serait favorable à la stabilisation de ces postes, en ouvrant à l'administration scolaire la possibilité de recruter en contrat de droit public.

Votre Rapporteur spécial approuve la **création de 300 postes d'infirmières**. Le taux d'encadrement des élèves par les médecins et les infirmières reste néanmoins insuffisant. Le mode de recrutement, par concours national, n'est pas adapté au profil des personnes candidates pour ces postes, qui ont déjà accompli un certain nombre d'années de service en milieu hospitalier public ou privé, ou en libéral. Il conviendrait de faire évoluer ce mode de recrutement d'une part en admettant le recours à des contrats à durée déterminée, d'autre part en acceptant les recrutements sur validation des acquis professionnels.

Les besoins d'accompagnement médical, psychologique et social des jeunes sont grands. Pour la médecine scolaire comme pour la présence d'assistantes sociales dans les établissements, il y a lieu de créer des partenariats entre l'institution scolaire et les collectivités territoriales, afin d'établir un fonctionnement en réseau permettant de pallier les insuffisances des postes pourvus par le ministère.

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention de la Commission et du Gouvernement **sur l'inquiétude que suscite la réduction des postes administratifs dans les établissements**. La répartition des personnels administratifs entre les établissements sera à l'origine de tensions dans les rectorats et peut susciter des difficultés pour la gestion des établissements, laquelle pourrait perdre en qualité. En outre, la présence d'adultes dans les établissements est nécessaire.

Votre Rapporteur spécial est très favorable à **l'expérimentation locale**, qui répond tant au besoin d'innovation de l'ensemble des acteurs de l'éducation nationale, qu'aux aspirations à la prise en compte des réalités économiques, artisanales ou industrielles des régions et bassins d'emplois. Il sera attentif au développement de ce mouvement et serait favorable à ce qu'un bilan détaillé des expérimentations soit dressé, dans un but d'information et d'échange sur les meilleurs projets.

De manière générale, il regrette que les expérimentations soient insuffisamment diffusées et valorisées. Une mutualisation systématique devrait être instaurée pour l'information des rectorats, qui pourraient désigner un correspondant en leur sein.

Le ministère conduit une réflexion sur les modalités de l'organisation, dès la rentrée 2008, d'évaluations annuelles des compétences fondamentales et de la langue vivante à l'école élémentaire. Votre Rapporteur spécial considère en effet que **la politique de l'évaluation est entièrement à construire**. Les objectifs et indicateurs disponibles, dont ceux portant sur le socle de connaissances fondamentales, sont l'un des outils, mais il en faut encore beaucoup d'autres.

L'évolution de la dotation globale horaire des établissements de **l'enseignement technique agricole** est préoccupante, en particulier dans les établissements privés qui scolarisent la majorité des élèves de ce secteur. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche doit aujourd'hui agir avec volontarisme en faveur de ces établissements, qui assurent un enseignement spécifique précieux pour l'agriculture et l'économie de notre pays, engagé dans l'animation des territoires et ayant le mérite d'accueillir un public souvent défavorisé auquel cet enseignement offre de réelles chances d'insertion.

Votre Rapporteur spécial regrette **l'annulation** de 34,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21,3 millions d'euros de crédits de paiement sur la mission, opérée par le décret d'avance publié le 26 octobre dernier. Il estime peu opportunes ces annulations alors que les crédits disponibles ne laissent aujourd'hui plus guère de marge disponible. Il désapprouve fortement en particulier, l'annulation de 23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme *Enseignement technique agricole*, alors que les établissements de ce secteur manquent de moyens et sont pour certains dans une situation très difficile.

Votre Rapporteur spécial a constaté l'existence d'une aspiration des représentants des enseignants et des directeurs d'établissement à être **mieux informés des décisions de gestion des crédits** au niveau des rectorats : les transferts, les mesures de fongibilité, par exemple, devraient faire l'objet d'une information en temps utile. Ainsi, le fait que des emplois n'aient pas été consommés en 2006 est très mal perçu par les enseignants.

Une sous estimation affecte certains postes de dépenses dans le programme *Enseignement technique agricole* : les crédits de fonctionnement et les moyens destinés à l'accompagnement des élèves handicapés. En outre, les crédits de titre 2 de ce programme ne correspondent pas à la règle définie par le Ministère pour la participation des établissements privés à la réduction des emplois publics. Votre Rapporteur spécial présente des amendements pour y remédier, qui n'ont pas pour objet de porter atteinte au budget du ministère de l'Éducation nationale, que votre Rapporteur juge équilibré, mais d'appeler le ministère de l'Agriculture et de la pêche à remédier à cette sous budgétisation.

INTRODUCTION

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* associe le ministère de l'Éducation nationale, pour cinq programmes, et le ministère de l'Agriculture et de la pêche, pour un programme. Elle reste de loin **le premier budget de l'État avec 59,26 milliards d'euros en crédits de paiement** et 59,31 milliards d'euros en autorisation d'engagement.

Enjeu important au regard des finances publiques, cette mission est aussi essentielle pour l'avenir de notre pays, déterminant le niveau futur d'éducation de la population et l'avenir économique, social, politique et culturel de la Nation ; tant il est vrai que le niveau de formation de la population conditionne la croissance et le potentiel de développement d'un pays.

Notre système d'enseignement est confronté à de nouveaux défis ; il est aujourd'hui, davantage qu'auparavant, sujet à comparaisons avec les modèles étrangers. Le Gouvernement a tiré des enseignements des études comparatives conduites par l'OCDE, notamment, sur l'efficacité des systèmes d'enseignement nationaux : il a engagé un vaste mouvement de modernisation dans lequel le but n'est pas l'accroissement des moyens disponibles, mais plutôt l'utilisation plus efficace de moyens globalement stables.

Ce mouvement de modernisation résulte à la fois de l'adoption de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, de la gestion par la performance introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF), des audits de modernisation et de la revue générale des politiques publiques.

Cependant, il s'agit aujourd'hui de conduire d'autres réformes, afin de rénover plus en profondeur notre système éducatif. Dès son élection, le Président de la République a confié au Premier ministre et au ministre de l'Éducation nationale un chantier de réflexion sur le métier d'enseignant, au cours duquel tous les aspects de ce métier seront abordés : missions, salaires, carrières, horaires, charges de travail.

Un comité présidé et animé par M. Marcel Pochard, conseiller d'État, aura pour mandat de recueillir l'ensemble des avis, d'identifier les points de convergence ou de divergence et d'en faire la synthèse dans un livre vert publié d'ici la fin de l'année civile. Plusieurs questions majeures ne manqueront pas d'être traitées : les débuts de carrière des enseignants, leur formation, leur reconnaissance et leur place dans la société. La question des obligations de service devrait également faire l'objet de discussions.

À partir de ce travail, le Gouvernement élaborera un livre blanc au printemps 2008 rassemblant ses propositions et qui servira de base de discussion avec les représentants du monde enseignant.

I.— LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2008

A.— LES CRÉDITS DE LA MISSION SERONT STABLES DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE

On notera que plusieurs mesures de périmètre interviendront en 2008 : les premières sont liées à la poursuite de la décentralisation (847 millions d'euros sont transférés à ce titre aux collectivités territoriales), les secondes à la nouvelle organisation gouvernementale (27 millions d'euros sont transférés de la mission *Enseignement scolaire* à la mission *Recherche et enseignement supérieur*).

À périmètre constant, **le budget de l'enseignement scolaire progresserait, par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, de 1,17 milliard d'euros, soit une augmentation de 2,03 %.**

Au-delà de ces données brutes, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2008 permettent de mettre en œuvre les priorités nouvelles décidées par le Gouvernement pour le système scolaire. Ils traduisent également la participation de l'éducation nationale à l'effort de maîtrise de la dépense publique tout en valorisant mieux son potentiel humain et notamment les enseignants.

Plusieurs des priorités gouvernementales en matière d'éducation trouvent une traduction concrète dans le présent projet de loi : la mise en place de l'accompagnement éducatif, la scolarisation des élèves handicapés et la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation du 23 avril 2005 sur l'école.

La mission *Enseignement scolaire* participe à l'effort de maîtrise de la dépense publique. S'agissant des personnels, ce budget illustre les engagements du Président de la République en faveur d'une fonction publique moins nombreuse, dont les fonctionnaires seraient mieux rémunérés et bénéficieraient de meilleures perspectives de carrière.

C'est pourquoi le présent projet prévoit le non-remplacement de 11 200 équivalents temps plein (ETP) ; cependant des contreparties sont mises en place pour les personnels, sous forme de mesures catégorielles et d'heures supplémentaires, afin de faire progresser le pouvoir d'achat des enseignants volontaires pour les accomplir à partir de la rentrée 2008.

1.— L'évolution globale des crédits

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire, hors enseignement technique agricole, entre 2005 et 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ENTRE 2005 ET 2008

(en millions d'euros)

| | 2005 | 2006 (1) | 2007 (2) | 2008 (3) | Évolution 2005-2008 (mesures de périmètre non neutralisées) (en %) |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---|
| Dépenses de personnel | 51 532,7 | 54 802,6 | 54 159,7 | 54 237,0 | 5,25 |
| Dépenses de fonctionnement | 737,8 | 723,9 | 792,9 | 826,3 | 11,99 |
| Dépenses de fonctionnement | 47,8 | 44,6 | 38,0 | 48,8 | 2,08 |
| Dépenses d'intervention | 2 703,2 | 2 880,6 | 2 713,6 | 2 888,5 | 6,86 |
| Total général | 55 021,4 | 58 451,7 | 57 704,1 | 58 000,6 | 5,41 |
| Évolution (en %) (mesures de périmètre non neutralisées) | | 6,23 | -1,28 | 0,51 | |
| Évolution à périmètre courant | | | | | 7,09 |

Données présentées au format LOLF, hors enseignement technique agricole

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Entre 2007 et 2008, le budget de l'enseignement scolaire hors enseignement technique agricole augmente en euros courants de 0,51 % soit 296,5 millions d'euros.

Des mesures de transfert pour un montant total de 909,35 millions d'euros ont été opérées, dont :

– 847,72 pour la mise en œuvre de la loi de décentralisation ;

– 43,7 vers le budget de la mission *Recherche et enseignement supérieur* du fait de la séparation des deux ministères dans la nouvelle organisation gouvernementale ;

– 16,8 transférés depuis la mission *Recherche* vers la présente mission au titre du transfert de l'INRP.

À périmètre constant, le budget progresse de 2 % en euros courants et de 0,4 % en euros constants.

Entre 2005 et 2008, le budget aura progressé de 7 % à périmètre courant.

2.– La répartition des crédits entre les programmes et leur évolution entre 2007 et 2008

Le tableau suivant présente les différences des montants de crédits entre la loi de finances initiale pour 2007 et le présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN AE ET CP 2007-2008

| Programme/Titre | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|----------------------|----------------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------|----------------------|
| | 2007 | 2008 | Différence 2007/2008 | 2007 | 2008 | Différence 2007/2008 |
| 140 - 1er degré | | | | | | |
| titre 2 | 16 057 963 548 | 16 590 368 615 | 532 405 067 | 16 057 963 548 | 16 590 368 615 | 532 405 067 |
| hors titre 2 | 71 698 180 | 70 311 410 | - 1 386 770 | 71 698 180 | 70 311 410 | - 1 386 770 |
| 141 - 2nd degré | | | | | | |
| titre 2 | 27 676 122 901 | 28 164 962 628 | 488 839 727 | 27 676 122 901 | 28 164 962 628 | 488 839 727 |
| hors titre 2 | 202 714 430 | 184 441 404 | - 18 273 026 | 202 714 430 | 184 441 404 | - 18 273 026 |
| 230 - Vie de l'élève | | | | | | |
| titre 2 | 4 794 607 644 | 4 004 189 437 | - 790 418 207 | 4 794 607 644 | 4 004 189 437 | - 790 418 207 |
| hors titre 2 | 2 993 869 701 | 2 029 248 322 | - 964 621 379 | 2 993 869 701 | 2 029 248 322 | - 964 621 379 |
| 139 - Privé | 1 800 737 943 | 1 974 941 115 | 174 203 172 | 1 800 737 943 | 1 974 941 115 | 174 203 172 |
| titre 2 | 6 835 903 116 | 6 887 355 854 | 51 452 738 | 6 835 903 116 | 6 887 355 854 | 51 452 738 |
| hors titre 2 | 6 105 536 940 | 6 156 989 678 | 51 452 738 | 6 105 536 940 | 6 156 989 678 | 51 452 738 |
| 214 - Soutien | 730 366 176 | 730 366 176 | 0 | 730 366 176 | 730 366 176 | 0 |
| titre 2 | 2 067 192 571 | 2 110 744 837 | 43 552 266 | 2 065 119 618 | 2 098 971 884 | 33 852 266 |
| hors titre 2 | 1 326 211 677 | 1 295 471 570 | - 30 740 107 | 1 326 211 677 | 1 295 471 570 | - 30 740 107 |
| titre 2 | 740 980 894 | 815 273 267 | 74 292 373 | 738 907 941 | 803 500 314 | 64 592 373 |

Source : *Projet annuel de performances 2008*

Les raisons des évolutions constatées dans chacun des programmes seront présentées dans les analyses apportées pour chaque programme.

Seul le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est construit en autorisations d'engagement non égales aux crédits de paiement. Le montant des engagements sur années antérieures non couverts par des paiements à la fin décembre 2006 s'élève à 136 millions d'euros. Le présent projet de loi demande 55,88 millions d'euros de crédits de paiement au titre d'engagements antérieurs à 2008. Ceux-ci concernent les investissements sociaux (1,5 million d'euro) et les investissements, en métropole et en outre-mer (contrats de plan État régions et conventions de développement) pour 54,38 millions d'euros.

À fin 2008, la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement s'élève à 147,79 millions d'euros, avec une prévision de couverture de 32 % fin 2009 et de 63 % fin 2010.

B.- TROIS PRIORITÉS POUR 2008

Le présent projet de loi doit permettre la mise en œuvre des trois priorités principales définies par le Gouvernement.

1.- L'accompagnement éducatif après les cours

Un accompagnement éducatif d'une durée de deux heures après la classe sera mis en place tout au long de l'année scolaire, mesure qui répond à une forte demande sociale de prise en charge des élèves après les cours. Il

associera l'aide aux devoirs et aux leçons, la pratique sportive et la pratique artistique et culturelle. La place du sport et la présence des arts et de la culture à l'école devraient en être renforcées.

Cet accompagnement sera proposé aux élèves de tous les niveaux d'enseignement ; actuellement mis en place dans tous les collèges de l'éducation prioritaire public et privé, il sera étendu à l'ensemble des collèges à la rentrée 2008 puis à l'ensemble des établissements scolaires, y compris ceux du primaire, d'ici la rentrée 2011.

Les activités proposées durant le temps d'accompagnement éducatif seront réalisées sous la conduite d'enseignants volontaires rémunérés en heures supplémentaires effectives, avec le concours d'assistants d'éducation, d'étudiants volontaires ou encore de partenaires extérieurs, collectivités locales ou associations.

Votre Rapporteur spécial approuve cette perspective, et observe que de nombreuses collectivités territoriales ont déjà, de manière parfois expérimentale, mis en place un accompagnement après les cours. **Il souhaite toutefois que la mise en place de l'accompagnement éducatif soit précédée d'une concertation approfondie avec les collectivités territoriales afin que celles-ci soient éclairées sur le rôle qui leur incombe dans cette réforme afin d'en prévoir les coûts, notamment sur le plan des transports scolaires.**

Le présent projet de loi prévoit de consacrer **140 millions d'euros à cet accompagnement éducatif** de la manière suivante :

– 43 millions d'euros seront consacrés à la rémunération d'environ 1,1 million d'heures supplémentaires effectives qui pourront être accomplies par les enseignants volontaires qui s'engagent dans le dispositif ;

– 62 millions d'euros permettront le recrutement d'assistants d'éducation supplémentaires : 1 000 au 1^{er} janvier 2008 (pour un coût de 23 millions d'euros) et 5 000 supplémentaires à la rentrée 2008 (pour un coût de 39 millions d'euros en tiers d'année. Ces recrutements supposeront donc une enveloppe de 117 millions d'euros en année pleine ;

– 35 millions d'euros pourront être affectés à des subventions aux partenaires externes des études dirigées, en particulier des associations complémentaires de l'école, du monde de la culture ou du sport. Au sein de cette enveloppe, 20 millions d'euros proviendront du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et pourront subventionner plus spécifiquement des fédérations ou associations sportives intervenant dans le cadre des activités consacrées à la pratique sportive.

2.– La scolarisation des élèves handicapés

Le nombre des élèves handicapés intégrés en milieu scolaire ordinaire a progressé de 89 000 en 2002 à 160 000 en 2006. La scolarisation a lieu pour 110 000 élèves dans une classe ordinaire et pour 50 000 dans le cadre d'un dispositif collectif au sein d'un établissement scolaire : classe d'intégration scolaire (CLIS) dans le premier degré et unités pédagogiques d'intégration (UPI) dans le second degré.

Cet effort se poursuivra en 2008, avec la **création, à la rentrée 2008, de 200 unités supplémentaires** – 166 pour l'enseignement public et 34 pour l'enseignement privé. Le nombre d'UPI dans le second degré devrait donc atteindre 1 400, l'objectif du ministère étant d'atteindre le nombre de 2 000 unités d'ici 2010. Pour assurer l'accompagnement des élèves accueillis dans les nouvelles unités implantées dans le public, 166 auxiliaires de vie scolaire collectifs supplémentaires sont prévus.

L'accompagnement des élèves handicapés est assuré par les auxiliaires de vie scolaire (AVS) chargés d'un accompagnement individuel ; 2 700 d'entre eux ont été recrutés par anticipation à la rentrée 2007. En 2008, s'y ajouteront 1 700 auxiliaires de vie scolaire chargés d'un accompagnement collectif.

En outre, **les 7 800 contrats aidés** qui assurent l'accompagnement d'élèves handicapés **seront reconduits en 2008**, le ministère de l'Éducation nationale prenant en charge le coût « employeur » de ces contrats ; 25 millions d'euros sont prévus à cet effet pour 2008.

Au total, **227 millions d'euros seront consacrés en 2008 à la rémunération des assistants de vie scolaire** qui assurent l'accompagnement, individuel ou collectif, d'élèves handicapés.

Votre Rapporteur spécial approuve pleinement les objectifs de création des nouvelles unités. Cependant, il souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur **la nécessité de recruter des personnels formés ou expérimentés pour cet accompagnement ; il est important également que ces personnels soient fidélisés dans les établissements**. Aussi lui semble-t-il préférable de limiter le recours, dans l'avenir, aux contrats aidés qui n'ont pas reçu de formation appropriée et sont recrutés sur des périodes courtes.

3.– La poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Le présent projet de loi permet de poursuivre, à la rentrée 2008, la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005.

Tout d'abord, il convient de rappeler que **l'année 2007-2008 est celle de la définition du socle commun de connaissances et de compétences**, qui entraîne la révision des programmes scolaires. Ainsi, le socle sera mis en œuvre à

la rentrée 2008 et les premiers élèves le valideront à l'issue de l'année scolaire 2008-2009. Votre Rapporteur spécial souligne qu'il s'agit d'**un élément majeur parmi les apports de la loi de 2005 et qu'il suppose une grande continuité dans la mise en œuvre. À défaut, il ne s'agirait que d'une réforme de plus, sans l'impact souhaité sur la qualité de la formation des élèves.**

La création de 300 emplois d'infirmières contribuera au respect de l'engagement de doter, d'ici 2010, chaque EPLE d'au moins un emploi d'infirmière : 3,4 millions d'euros sont prévus à cette fin en tiers d'année.

La généralisation des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) dans le premier degré sera assurée grâce à des moyens déjà consacrés aux dispositifs d'aide et de soutien : cours dédoublés, notamment en cours préparatoire, et mobilisation des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (les RASED, dans lesquels sont affectés 10 000 enseignants et des psychologues scolaires). Dans les collèges, les PPRE seront étendus à tous les cycles du collège, notamment en mobilisant à cet effet les deux heures d'aide au travail personnalisé de l'élève intégrées dans la dotation horaire globale des collèges.

Les modalités de l'enseignement des langues vivantes à l'école ont été précisées par l'arrêté du 25 juillet 2007 en ce qui concerne les programmes spécifiques à chaque langue vivante. Près de la moitié des enseignants du premier degré assurent aujourd'hui un enseignement de langue vivante dans leur classe. Ce pourcentage est appelé à augmenter de façon constante puisque, depuis 2006, les candidats au concours de recrutement de professeur des écoles doivent obligatoirement passer une épreuve de langue vivante. Cela entraînera un moindre recours aux intervenants extérieurs de langue, soit 300 de moins, afin de redéployer ces moyens sur d'autres priorités.

Dans le second degré, l'allègement des effectifs des classes de langues au lycée sera poursuivi par redéploiement des moyens pour permettre la mise en place des dédoublements de classes.

C.- LE SCHÉMA D'EMPLOIS : UNE DIMINUTION QUI N'AFPECTERA PAS LA BONNE GESTION

Le présent projet de loi prévoit le non-remplacement de 11 200 équivalents temps plein dont 10 200 à la rentrée 2008, ce qui se traduit par une diminution de 3 400 ETPT. Mille équivalents temps plein seront supprimés le 1^{er} juillet 2008, ce qui se traduit par une diminution de 500 ETPT sur l'année 2008.

1.– La diminution du plafond d’emplois

Le plafond d’emplois des programmes de la mission relevant du ministère de l’Éducation nationale diminue, passant de 1 044 980 à 1 005 891 ETPT.

Les évolutions proposées pour le plafond d’emplois pour 2008 sont présentées, par type de mesures, dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU PLAFOND D’EMPLOIS POUR 2008

| | Plafond d’emplois 2007 | Extension en année pleine des mesures 2007 | Mesures de création | Mesures de non-renouvellement | Mesures de périmètre | Mesures de transfert | Plafond d’emplois 2008 |
|-------------------|------------------------|--|---------------------|-------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| En ETPT | 1 044 980 | -7 890 | +280 | -4 180 | +113 | -27 412 | 1 005 891 |
| En emplois | | | 840 | -12 040 | +338 | -27 440 | |

Source : Ministère de l’Éducation nationale

Cette diminution se décompose ainsi :

- l’extension en année pleine des mesures d’emplois opérées à la rentrée 2007 : – 7 890 ETPT ;
- le schéma d’emploi du projet de loi de finances : –3 900 ETPT ;
- les mesures de transferts divers : –27 299 ETPT, en particulier au titre de la décentralisation.

La diminution du plafond d’emplois entre 2007 et 2008 générera une économie de 320 millions d’euros hors mesures de transfert. Avec les cotisations de pensions, l’économie obtenue est de 400 millions d’euros. Si l’on prend en compte les effets de la décentralisation, la masse salariale de la mission est diminuée de 1 240 millions d’euros, montant que l’on peut rapprocher du coût de l’augmentation du taux du compte d’affectation spéciale pension, taux qui passe de 51 % à 55 %.

Les principaux abondements de crédits porteront sur :

- la mise en œuvre du dispositif des études dirigées (+ 43 millions d’euros) ;
- l’abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007 relatif aux décharges horaires (+ 52 millions d’euros) ;
- la création d’heures supplémentaires (+ 35 millions d’euros).

En 2008, l’enveloppe catégorielle s’élèvera à 150 millions d’euros.

La déclinaison précise des modifications du plafond d'emplois sera présentée dans les analyses par programme.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS EN 2008

| | Socle ETPT | Extension en année pleine 2007/2008 | Schéma d'emplois 2008 | Ajustements 2008 | Transferts missions Décentralisation | Total ETPT PLF 2008 | Flux ETPT 2008 |
|---------------|------------------|---|-----------------------------|---------------------|--|---------------------------|----------------------|
| Programme 140 | 334 024 | - 450 | 10 | 33 | 0 | 333 617 | - 407 |
| Programme 141 | 472 358 | - 3 446 | - 3 144 | 124 | 0 | 465 892 | - 6 466 |
| Programme 230 | 79 959 | - 3 310 | 0 | 44 | - 26 695 | 49 998 | - 29 961 |
| Programme 139 | 131 291 | - 496 | - 466 | 10 | 0 | 130 339 | - 952 |
| Programme 214 | 27 348 | - 188 | - 300 | - 98 | - 717 | 26 045 | - 1 303 |
| TOTAL | 1 044 980 | - 7 890 | - 3 900 | 113 | - 27 412 | 1 005 891 | - 39 089 |

Source : Ministère de l'Éducation nationale

La colonne ajustements regroupe trois types de mesures techniques :

- les ajustements entre programmes des emplois de mises à disposition supprimés en 2006 et 2007 ; un effet du rapport annuel de performances et de la politique de réduction des mises à dispositions du ministère ;

- des transferts techniques entre programmes (de manière assez marginale) ;

- des mesures de périmètre concernant l'intégration de personnel de Mayotte.

2.– La poursuite de la décentralisation

Le présent projet de loi de finances comporte plusieurs catégories de mesures liées à la décentralisation. En particulier, le processus de compensation financière aux collectivités territoriales, commencé en loi de finances initiale pour 2005, se poursuivra jusqu'en 2009.

Le principal transfert concerne les personnels de techniciens et ouvriers qui disposent de deux ans, de décembre 2005 à décembre 2007, pour exprimer leur choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement de longue durée. Un premier transfert a été réalisé au 1^{er} janvier 2007 portant sur 43 455 ETP de TOS, la majorité d'entre eux ayant choisi l'intégration. Pour les deux exercices budgétaires 2008 et 2009, il reste à transférer un peu plus de 40 000 ETP dont 25 000 le seront en 2008.

Les mesures inscrites au présent projet de loi sont les suivantes :

- la consolidation des ajustements apportés en loi de finances rectificative 2007 aux compensations inscrites en loi de finances initiale pour 2007 : 690 ETP pour 27,3 millions d'euros ;

– la compensation des personnels TOS et gestionnaires de TOS ayant fait valoir leur droit d’option entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007. La provision prévue, de 782 millions d’euros correspondant à 25 000 personnes optant pour l’intégration dans la fonction publique territoriale, fera, si nécessaire, l’objet d’un ajustement par amendement pour tenir compte des données définitives de l’exercice du droit d’option au 31 août 2007 ;

– la compensation des emplois vacants de TOS et de gestionnaires de TOS : 1 157 ETP pour 34,5 millions d’euros. Le cas échéant, cette compensation sera ajustée par amendement pour tenir compte du constat des emplois vacants de TOS, après la rentrée scolaire ;

– la compensation des congés bonifiés et des frais de changement de résidence des personnels TOS pour 3,3 millions d’euros :

Au total, les transferts liés à la mise en œuvre de la décentralisation inscrits à ce stade au projet de budget pour 2008 s’élèvent à 847 millions d’euros et concernent 26 847 ETP.

3.– La progression du pouvoir d’achat des personnels

Le pouvoir d’achat des personnels sera augmenté par une revalorisation de leurs perspectives de carrière et de leurs régimes indemnitaires, et par la création d’heures supplémentaires.

Une enveloppe catégorielle de 150,4 millions d’euros est prévue pour 2008. Elle comporte d’abord 77,8 millions d’euros au titre de l’extension en année pleine des mesures adoptées dans la loi de finances initiale pour 2007, puis 72,6 millions d’euros au titre des mesures catégorielles nouvelles prenant effet en 2008.

L’intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles sera poursuivie en 2008, avec 4 000 intégrations financées pour la rentrée 2008. Le plan d’intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles devrait s’achever en 2009, ce qui explique la diminution du nombre des intégrations prévues, en phase avec la baisse du nombre des agents susceptibles d’être promus.

Plusieurs mesures de revalorisation de la carrière des personnels de direction sont prévues, faisant suite au relevé de conclusions du 24 janvier 2007 : il s’agit de l’amélioration des perspectives de carrière et de la modification du classement des établissements pour un montant de 1,58 million d’euros dont 0,68 million d’euros en tiers d’année.

Plusieurs mesures en faveur des personnels d’encadrement sont également financées : l’élargissement des emplois de débouché en faveur des conseillers d’administration scolaire et universitaire (les CASU), la revalorisation de l’indice terminal des secrétaires généraux d’administration scolaire et universitaire (les SGASU), à hauteur de 1 million d’euros.

Le plan de requalification de la filière laboratoire (1,4 million d'euros) sera poursuivi, ainsi que la revalorisation des régimes indemnitaires des *personnels non enseignants*, qui vise à réduire les écarts indemnitaires constatés entre ces personnels et ceux comparables des autres ministères (8 millions d'euros). Au total, tous programmes confondus, ce sont 137 millions d'euros qui auront été consacrés à ce rattrapage sur six ans.

La redéfinition du métier d'enseignant et la revalorisation de la fonction enseignante constituent un « chantier » annoncé par le Président de la République et ouvert par le Premier ministre avec l'installation du comité, présidé par M. Marcel Pochard, conseiller d'État, qui conduira une réflexion devant s'achever au printemps 2008. Pour l'ensemble des enseignants des premier et second degrés, public et privé, une provision d'un montant de 54,25 millions d'euros en tiers d'année (163 millions d'euros en année pleine) sera constituée.

Ces travaux se dérouleront en deux temps : celui du diagnostic, qui se traduira par l'élaboration d'un livret vert, puis celui de la proposition gouvernementale sous la forme d'un livre blanc qui servira de fondement à une négociation avec les partenaires sociaux pour une application des premières mesures dès la rentrée de 2008.

Les heures supplémentaires effectuées par les enseignants devraient progresser, au terme d'une inversion de la tendance observée ces dernières années. Le présent projet de loi opère une création nette d'heures supplémentaires et transforme des emplois en heures supplémentaires. Il prévoit ainsi la création de 125 000 heures supplémentaires année qui seront proposées au cours de l'année 2008 aux enseignants, ainsi que 1 200 000 heures supplémentaires exceptionnelles. Ces heures supplémentaires seront, pour celles effectuées à compter du 1^{er} octobre 2007, défiscalisées et exonérées de cotisations sociales salariales.

Ces créations nécessitent 130 millions d'euros en 2008 (dont 35 millions en tiers d'année). On estime respectivement à 140 et 127 millions d'euros le gain procuré par ces mesures pour les enseignants. Au total les mesures concernant, sous diverses formes, les heures supplémentaires permettront d'augmenter le pouvoir d'achat des enseignants de 400 millions d'euros.

II.- LA PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 regroupe **16,6 milliards d'euros de crédits de paiement**, en légère progression par rapport à 2007, année pour laquelle ils s'élevaient à 16,3 milliards d'euros. Le programme finance l'enseignement pré-élémentaire et l'enseignement élémentaire. Les crédits du programme sont constitués à 99,5 % de crédits de personnel, à hauteur de 16,43 milliards d'euros.

Pendant l'année scolaire 2006-2007, l'école pré-élémentaire a accueilli au total 2,25 millions d'enfants dans 17 250 écoles maternelles. Selon les prévisions établies par le ministère de l'Éducation nationale, **le nombre des enfants scolarisés en maternelle devrait décroître de dix mille à la rentrée 2008**. On notera que plus de 147 000 enfants de 2 ans sont scolarisés.

L'école primaire publique a accueilli 3,48 millions d'élèves. Selon les prévisions du ministère, les effectifs devraient augmenter pour atteindre 3,55 millions d'élèves à la rentrée 2008, au lieu de 3,52 millions en 2007.

La scolarisation des élèves handicapés, priorité gouvernementale, continue de progresser rapidement, même si les besoins sont encore importants : 104 824 élèves handicapés étaient scolarisés à la rentrée 2005 ; ce chiffre s'est élevé à 111 083 à la rentrée 2006.

1.- Le plafond d'emplois en diminution

Le plafond d'emplois du programme est fixé, **pour 2008, à 333 617 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), en diminution de 407 emplois par rapport à 2007**.

Ce chiffre représente :

– **la création, dans le premier degré public, de 700 emplois d'enseignants**, soit 233 ETPT, à la rentrée 2008, corrélativement à l'augmentation de 37 000 élèves prévue à cette rentrée. Ainsi, entre 2003 et 2008, le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré public aura augmenté de 150 000, ce qui aura conduit à la création de 5 700 emplois ;

– **la suppression de 670 emplois d'enseignants stagiaires** également à la rentrée 2008, soit une diminution de 223 ETPT. Cette réduction du nombre d'enseignants stagiaires du premier degré est la conséquence de la baisse du nombre de postes ouverts aux concours de professeurs des écoles à la session 2008. Ce nombre sera ramené de 11 000 à 10 000 en raison de la baisse des départs en retraite prévue à partir de 2009.

Malgré les créations d'emplois, la tendance qui s'instaure est à un moindre accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles, les avantages de cette scolarisation précoce n'étant pas établis. Les moyens seront recentrés sur les zones d'éducation prioritaires, dans lesquelles les avantages de la scolarisation précoce sont plus certains.

Des mesures de transfert interviendront. Il s'agit d'abord de l'intégration dans la fonction publique de l'État de 230 instituteurs du cadre territorial de Mayotte (77 ETPT) dont la rémunération est actuellement versée par la collectivité d'outre-mer. On rappellera que ces intégrations ont commencé en 2004 et se poursuivront jusqu'en 2010, ainsi que prévu par la loi de programmation pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Ensuite, est prévu le transfert de 44 emplois vers d'autres programmes dans le cadre d'ajustements techniques.

Le solde des sorties de personnel des cadres et des entrées dans les cadres est positif, représentant 30 postes.

Les décharges syndicales s'élèvent à 630 ETPT.

Les mesures catégorielles concernent la poursuite de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles selon le plan décidé en 1990. Les transformations intervenues au 1^{er} septembre 2007 et les nouvelles intégrations au 1^{er} septembre 2008 bénéficieront de 44 millions d'euros, le versement au compte d'affectation spéciale *Pensions* se montant en outre à 11 millions d'euros.

Les crédits prévus pour rémunérer les heures supplémentaires d'enseignement s'élèvent à 18 millions d'euros.

Les crédits afférents aux frais de déplacement des enseignants qui sont en services partagés sur deux ou plusieurs écoles s'élèvent à 5,8 millions d'euros, répartis sur les actions 1 à 3 du programme.

2.– La mesure de la performance : renforcer les éléments de suivi

Le programme comporte dix-sept indicateurs ; sur ce nombre, dix n'étaient pas encore renseignés dans le rapport annuel de performances pour 2006, ou ne l'étaient que partiellement, ne permettant pas de lire la performance de l'année 2006. Nombre d'indicateurs ne le sont pas non plus dans le projet annuel de performances pour 2008. Il s'agit des indicateurs relatifs aux compétences des élèves qui doivent être appréciées en référence au socle commun de connaissances et de compétences, défini par décret en juillet 2006 et dont les instruments de mise en œuvre sont en cours de diffusion, notamment à travers de nouveaux programmes d'enseignement de l'école primaire. D'autres instruments sont en cours de construction, comme la méthodologie d'évaluation des compétences acquises.

a) La maîtrise des compétences de base par les élèves, encore non mesurable

Si la maîtrise des compétences de base n'est pas encore mesurable pour les raisons qui viennent d'être expliquées, une prévision a été établie en ce qui concerne les compétences de base en français et en mathématiques en fin d'école primaire : respectivement 87 et 93 % des élèves devront les atteindre en 2008, la cible étant 90 et 93 % en 2010.

Le seul indicateur disponible est la *proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard*. La baisse enregistrée en 2005 (- 1,2 point) se poursuit en 2006 (- 0,9 point) et est même légèrement inférieure à la prévision : 16,9 % au lieu de 17 %. La baisse est générale dans toutes les académies mais avec une dispersion assez marquée ; cette dernière démontre que les situations les plus défavorables résultant d'un contexte social plus défavorisé ou d'habitudes de recours au redoublement sont les plus difficiles à « redresser ». La proportion d'élèves apprenant l'allemand continue de baisser et l'objectif de 13,6 % ne pourra pas être tenu. Les chiffres montrent que l'acceptation des familles est liée à l'offre de dispositifs bilingues en 6^{ème}.

La baisse du redoublement à l'école élémentaire (-2,1 points depuis 2004) est une évolution souhaitable, vu sa faible efficacité : le développement du soutien individualisé a pu y contribuer.

b) La réussite scolaire en zone difficile et l'intégration des élèves handicapés

Les données disponibles sont encore très partielles. Elles montrent simplement que les territoires de l'éducation prioritaire ont été bien ciblés et que les efforts de réduction des inégalités scolaires n'y ont pas encore porté les fruits attendus. Le plan de relance de l'éducation prioritaire du 8 février 2006 devrait y contribuer.

La proportion d'élèves handicapés parmi les élèves de l'école primaire montre que la proportion augmente globalement, dépassant quelque peu une prévision prudente (1,7 % au lieu de 1,6 %).

c) Le taux de remplacement progresse

Les cinq indicateurs correspondant à cet objectif sont chiffrés ; ils montrent tous une progression notable.

La proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années atteint déjà la cible formulée pour 2010. Le taux de remplacement de longue durée des enseignants montre une amélioration faible mais constante depuis plusieurs années, la prévision prudente du PAP 2006 est dépassée avec un taux de 91,63 %.

Les niveaux atteints s'approchent des objectifs, compte tenu des contraintes existantes (écoles isolées, délai de signalement de l'absence, par exemple). La prévision pour 2008 conduit à une progression jusqu'à 92,5 % des journées d'absence remplacées, en moyenne annuelle.

Le taux de rendement du remplacement s'améliore depuis une dizaine d'années mais la progression est moins forte que souhaitée. Le constat est inférieur à la prévision tant en 2005 qu'en 2006. La prévision pour 2008 est de 83 %, ce qui semble encore ambitieux.

B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le programme 141 sera doté en 2008 de 28,35 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La dotation pour 2007 s'élevait à 27,88 milliards d'euros.

L'enseignement scolaire public du second degré a accueilli 4,29 millions d'élèves en 2006. **La baisse des effectifs constatée depuis 1994 se poursuit en 2007 et 2008** ; les élèves devraient être au nombre de 4,27 millions en 2008, soit précisément **26 900 élèves de moins**, ce qui représente une diminution de 0,3 %.

L'enseignement scolaire public doit répondre à plusieurs défis, résultant des objectifs de la loi pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 et des engagements pris cette année par le Président de la République et le Gouvernement.

Il doit développer les dispositifs d'accompagnement individualisés, et notamment la généralisation des projets personnalisés de réussite éducative (les PPRE). Il doit mettre en œuvre un dépistage précoce des élèves en difficulté scolaire afin d'assurer leur accès aux savoirs fondamentaux ; et la constitution de la « Base élèves » permettra à terme de disposer d'un suivi des difficultés scolaires d'un élève dès son entrée en sixième et de prévoir les accompagnements utiles.

L'année 2007 est celle de l'élaboration de la liste des lycées « ambition réussite », arrêtée au niveau national sur proposition des académies : une trentaine de lycées devaient recevoir ce label avant la rentrée 2007, label attribué en fonction du projet d'établissement et de l'implication de la communauté éducative.

L'année scolaire 2007-2008 voit également la mise en place de l'accompagnement éducatif après les cours dans les collèges de l'éducation prioritaire. L'année 2008-2009 verra ce dispositif généralisé à l'ensemble des collèges, dès la rentrée 2008.

Enfin, l'objectif de la scolarisation des jeunes handicapés en milieu ordinaire supposera la disponibilité de moyens spécifiques pour l'accompagnement collectif comme individuel.

Les enseignants seront au nombre de 413 107, dont 14 575 non titulaires.

Enfin, le nombre d'établissements publics locaux d'enseignement (les EPLE) était de 7 915, en progression constante depuis 2001.

La répartition des crédits entre les actions est présentée dans le tableau suivant.

**CRÉDITS DU PROGRAMME 141 (PLF 2008)
EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total pour 2008 |
|--|-------------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|
| 01 – Enseignement en collège | 10 100,74 | 3,41 | 68,82 | 10 172,97 |
| 02 – Enseignement général et technologique en lycée | 6 237,86 | 1,78 | 21,76 | 6 261,40 |
| 03 – Enseignement professionnel sous statut scolaire | 3 795,94 | 0,81 | 20,51 | 3 817,26 |
| 04 – Apprentissage | 3,79 | | 2,40 | 6,19 |
| 05 – Enseignement post-baccalauréat en lycée | 1 828,86 | 0,92 | 5,44 | 1 834,40 |
| 06 – Besoins éducatifs particuliers | 1 049,38 | | 7,58 | 1 056,97 |
| 07 – Aide à l'insertion professionnelle | 43,79 | | 7,12 | 50,91 |
| 08 – Information et orientation | 275,33 | 1,60 | | 276,93 |
| 09 – Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience | 105,15 | | 10,47 | 115,62 |
| 10 – Formation des personnels enseignants et d'orientation | 633,12 | 25,53 | | 658,65 |
| 11 – Remplacement | 1 072,56 | | | 1 072,56 |
| 12 – Pilotage, administration et encadrement pédagogique | 2 864,93 | 7,11 | | 2 872,04 |
| 13 – Personnels en situations diverses | 153,50 | | | 153,50 |
| Total | 28 164,95 | 41,16 | 144,10 | 28 349,03 |

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe Enseignement scolaire.

1.– Le plafond d'emplois en diminution de 1,3 %

Le plafond d'emplois de ce programme est fixé pour 2008 à **465 892 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une diminution de 6 466 emplois ETPT par rapport à 2007.**

Le schéma d'emplois se fonde sur les éléments suivants :

– **la baisse démographique** se poursuit dans le second degré, qui accueillera 14 000 élèves de moins à la rentrée 2008. C'est pourquoi il est prévu de ne pas remplacer 1 500 emplois, représentant 500 ETPT. Entre les rentrées 2003 et 2008, le nombre de collégiens et de lycéens aura diminué de plus de 200 000 entraînant la suppression de 9 800 emplois ;

– **la résorption des surnombres disciplinaires et la rationalisation du remplacement** : cette optimisation de la gestion des enseignants permet le non-renouvellement de 1 700 emplois. Les surnombres disciplinaires sont encore au nombre de 2 600 à la rentrée 2007. Pour cela, le ministère modulera le nombre de postes mis au concours dans les disciplines où se trouvent les surnombres. Par ailleurs, l’efficacité du remplacement sera renforcée, notamment pour les enseignants affectés sur zone de remplacement ;

– **l’offre d’heures supplémentaires** aux enseignants afin de faire progresser leur pouvoir d’achat. Elle permet le non-renouvellement de 3 500 emplois à la rentrée 2008 (soit une réduction de 1 167 ETPT).

L’administration constate que l’offre d’enseignement s’est rigidifiée au cours des dernières années et que la part des heures supplémentaires rapportée à l’ensemble du potentiel d’enseignement a décru dans des proportions significatives, passant de 8,1 % en 1998 à 6,8 % en 2006, ce qui s’est traduit par une diminution de la rémunération perçue par les enseignants au titre des heures supplémentaires.

Le présent projet de loi prévoit 63 000 heures supplémentaires–année (HSA) représentant un crédit de 27,89 millions d’euros. Ces heures, comme celles déjà proposées aux enseignants, seront défiscalisées et exonérées de charges sociales en application de la loi Travail, emploi et pouvoir d’achat du 21 août 2007. Le décret précisant l’ensemble des indemnités, heures supplémentaires et rémunérations entrant dans le champ de l’exonération a été publié le 4 octobre 2007, portant application aux agents publics de la loi précitée ;

– **la diminution du nombre de postes qui sera ouvert au concours** en 2008 et donc des enseignants stagiaires est la conséquence de la diminution du nombre des emplois d’enseignants dans le second degré. Ce nombre, qui était de 10 000 à la session 2007 sera limité à 8 000 postes, ce qui a pour conséquence le non-renouvellement de 2 130 emplois de stagiaires à la rentrée 2008 ;

– **les évolutions dans la gestion des EPLE** permettront le non-renouvellement de 400 emplois de personnels administratifs en mi-année, soit 200 ETPT. Le ministère escompte l’approfondissement de la mutualisation de certaines fonctions entre EPLE et l’allègement des charges administratives pour réduire le nombre de ces personnels administratifs.

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l’attention de l’Assemblée nationale et du Gouvernement sur l’inquiétude que suscite la réduction des postes administratifs dans les établissements. La mutualisation des tâches s’impose, mais elle connaîtra rapidement ses limites, en outre, la présence d’un intérimaire ou d’un administratif participe à la présence d’adultes dans les établissements.

La généralisation des projets pédagogiques de réussite éducative (PPRE) en collège et les mesures relatives à l'enseignement des langues étrangères, annoncées par le ministre de l'Éducation nationale, seront assurées par redéploiement. C'est ainsi également que seront affectés des enseignants dans les 200 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI) dont 166 pour l'enseignement public et 34 pour l'enseignement privé.

Les mesures de transfert entre programmes porteront essentiellement sur 12 emplois transférés du programme 141 vers le programme *Soutien* et 145 emplois sont ajoutés en provenance d'autres programmes dans le cadre d'ajustements techniques.

Les entrées et les sorties de personnel présenteront un solde négatif de 9 230 emplois.

2.– Les mesures catégorielles : la poursuite des plans de revalorisation antérieurs et la perspective d'un nouveau plan

Le montant des dépenses de personnel du programme s'élève à 28,16 milliards d'euros, contre 27,6 milliards d'euros en 2007. La revalorisation de la masse salariale par attribution d'un point de fonction publique conduira à inscrire un montant de crédits supplémentaires de 13,48 millions d'euros. Par ailleurs, des mesures catégorielles sont prévues :

– 12,8 millions d'euros pour financer l'amélioration du taux de passage à la hors classe des personnels enseignants, afin d'achever cette mesure mise en œuvre en 2007 ;

– la revalorisation des régimes indemnitaires des personnels non enseignants représentera 4,3 millions d'euros (en mi-année) ; il s'agit de poursuivre le rattrapage commencé en 2003 ;

– enfin, on soulignera **la constitution d'une provision** d'un montant de 102 millions d'euros en année pleine, soit **34 millions d'euros en cours d'année pour accompagner la revalorisation de la fonction enseignante.**

Les crédits destinés au financement des heures supplémentaires s'élèvent à 882 millions d'euros.

Les crédits d'intervention du programme s'élèvent à 144 millions d'euros ; ils comprennent les subventions aux établissements scolaires, le financement des dispositifs relais, notamment.

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 40,3 millions d'euros, dont 12,2 millions d'euros pour le remboursement des frais de déplacement.

3.– La mesure de la performance : des tendances favorables et des résultats paradoxaux

La loi de 2005 a mis en place le socle commun de connaissances et de compétences, qui constituera la base de l'évaluation de la politique conduite par le ministère, de même qu'elle constituera une base d'évaluation pour les élèves et les établissements.

La révision des programmes du collège afin de les relier au socle commun se déroulera tout au long de l'année 2007-2008, et les élèves le valideront pour la première fois à la fin de l'année 2008-2009. Les indicateurs sont prêts, mais ne sont pas renseignés, dans l'attente des premiers résultats de la validation à la mi-2009.

Pour l'objectif visant à *Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants*, la mesure de la performance repose, pour ce programme, sur douze indicateurs au lieu de quinze prévus l'an dernier. Cependant, seuls cinq d'entre eux seulement étaient complètement renseignés dans la présentation du projet annuel de performances pour 2006, aussi les enseignements que l'on peut en tirer cette année sont-ils encore restreints.

Les résultats montrent une progression pour deux indicateurs, celui du taux d'accès au baccalauréat (64 % au lieu de 62 % prévus) et celui de la proportion de bacheliers généraux parmi les enfants des familles provenant de milieux défavorisés (18 % au lieu de 17 % prévus). Cette dernière tendance, qui pourrait être le résultat des efforts des académies, devra être confirmée.

Les progressions des proportions d'élèves en classes terminales scientifique et technique et des filles dans ces mêmes classes sont encore insuffisantes, notamment pour ce qui concerne les filles. Les efforts devront être poursuivis pour que soient tenus les engagements européens et les objectifs de la loi du 23 avril 2005.

La proportion nationale d'élèves apprenant l'allemand est en régression globale (15,3 % au lieu de 16,4 % en prévision), avec cependant des progressions notables dans certaines académies. La proportion au collège se maintient, probablement grâce à la mise en place des classes « bilangues » dès la 6^{ème} ou la 5^{ème}.

Le taux de redoublement, que l'on voudrait voir baisser, reste assez stable ; la prévision pour 2008 inscrit une baisse de 0,5 point pour toutes les années considérées. Il ne faudrait pas cependant que pour satisfaire à cet indicateur, le taux préconisé soit répercuté et appliqué dans les établissements nonobstant les besoins et souhaits des élèves et des familles.

En ce qui concerne *l'accroissement de la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers*, on observe deux tendances différentes.

Les écarts de compétences entre élèves scolarisés en éducation prioritaire et élèves hors éducation prioritaire se sont accrus ; l'évolution devra à partir de l'année prochaine être observée en lien avec la mise en œuvre du plan de relance de l'éducation prioritaire et notamment des collèges « ambition réussite ».

La proportion d'élèves handicapés parmi les élèves du second degré progresse en 2005 par rapport à 2004, constat qui doit être nuancé par le niveau très bas de la scolarisation individuelle des élèves handicapés en collège, et plus encore en lycée, avant la promulgation de la loi de 2005.

L'objectif de *disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté* comporte essentiellement les indicateurs de remplacement des enseignants. Le remplacement des enseignants pour les absences de longue durée connaît un résultat en amélioration : la progression de 2,38 points du taux de rendement du remplacement témoigne d'une meilleure mobilisation de personnels de suppléance ; en outre le taux de remplacement lui-même (96,30 %) ne s'est pas dégradé. Selon le ministère, ce taux de remplacement est proche de l'optimum, car aller au-delà supposerait une plus grande disponibilité du potentiel de remplacement et donc une dégradation de son taux de rendement.

L'objectif d'*optimisation des moyens alloués sur le territoire éducatif* obtient les résultats suivants.

Le rééquilibrage des dotations entre académies en fonction de besoins s'améliore, mais dans une moindre mesure que prévu. Le rééquilibrage se heurte aux résistances manifestées lorsqu'il est prévu de prélever des emplois dans les académies jugées excédentaires pour les attribuer dans les académies déficitaires.

Le pourcentage des heures d'enseignement non assurées stagne en 2006 par rapport à 2005, alors qu'une diminution était prévue. Pourtant, le remplacement de courte durée a été structuré pour être plus efficace (alors qu'il s'organisait auparavant de façon plus « artisanale » au sein de chaque établissement). Ce résultat paradoxal ne trouve pas pour le moment d'explication : il doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie, notamment en ce qui concerne les disparités entre académies.

Le pourcentage de collèges et de lycées professionnels à faible effectif ne diminue pas ; il progresse au contraire, passant de 8,4 % en 2005 à 9 % en 2006. L'administration de l'éducation, à la recherche de l'efficacité budgétaire, doit en ce domaine convaincre les collectivités territoriales de rationaliser les cartes des formations, tout en restant attentive aux impératifs de l'aménagement du territoire et du besoin de proximité des usagers.

C.– LE PROGRAMME VIE DE L'ÉLÈVE

Le programme 230 réunit les crédits de vie scolaire, de santé scolaire, d'accompagnement des élèves handicapés, d'action sociale et d'accueil et services aux élèves. Il serait doté pour 2008 de **4 milliards d'euros** de crédits de paiement, en diminution de 16 % par rapport à 2007.

CRÉDITS DU PROGRAMME 230 (PLF 2008) EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total pour 2008 |
|--|-------------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|
| 01 – Vie scolaire et éducation à la responsabilité | 769,22 | 28,47 | 1 276,45 | 2 074,15 |
| 02 – Santé scolaire | 268,50 | 2,56 | 7,90 | 278,97 |
| 03 – Accompagnement des élèves handicapés | 101,61 | 16,30 | 38 | 155,91 |
| 04 – Action sociale | 86,03 | 1,16 | 595,71 | 682,90 |
| 05 – Accueil et service aux élèves | 803,87 | 1,50 | 6,88 | 812,26 |
| Total | 2 029,23 | 49,99 | 1 924,94 | 4 004,19 |

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe Enseignement scolaire.

1.– Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de ce programme est établi à 49 998 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 29 961 ETPT par rapport à 2007, la diminution la plus importante étant la conséquence de la mise en œuvre des lois de décentralisation.

Il ne comprend pas les crédits relatifs aux assistants d'éducation, aux emplois de vie scolaire qui sont inscrits dans les dépenses d'intervention, hors titre 2, de même que les nouveaux crédits de subventions aux établissements pour la mise en place de l'accompagnement éducatif dans les collèges.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 2,02 milliards d'euros, soit 50,5 % des crédits du programme.

Les évolutions du plafond d'emplois sont les suivantes :

– **la création de 300 emplois d'infirmières**, soit 100 ETPT, conformément à l'objectif fixé par la loi de programme pour l'avenir de l'école. Votre Rapporteur spécial rappelle que cette loi prévoit qu'en 2010, chaque établissement du second degré devra bénéficier des services d'une infirmière à qui il incombera d'établir un programme d'actions en matière de comportement à risques pour la santé. Cet objectif suppose la création de 1 500 emplois sur cinq ans, soit 300 emplois par an, ce qui est donc réalisé pour 2008 comme cela avait été réalisé en 2007 ;

– la suppression de 300 emplois de maître d'internat-surveillant d'externat interviendra corrélativement, les établissements devant mieux mobiliser les emplois de surveillance (soit la suppression de 100 ETPT) ;

– **la poursuite de la transformation de 3 500 maîtres d'internat et surveillants d'externat en assistants d'éducation**, votée en loi de finances initiale pour 2006, ce qui représente une diminution de 3 260 ETPT ;

– **le transfert de 26 700 emplois** de personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) au titre de la décentralisation, soit une diminution de 26 700 ETPT.

Les mesures de périmètre sont l'intégration de 77 emplois (26 ETPT) anciens agents territoriaux de Mayotte et 19 ETPT faisant l'objet d'ajustements techniques entre programmes.

Les mesures catégorielles sont limitées : il s'agit de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels non enseignants, dans le cadre de la politique entreprise en 2003 et qui se prolonge jusqu'à 2008. Les crédits prévus s'élèvent à 1,74 million d'euros.

Le taux d'encadrement moyen est égal à une infirmière pour 1 830 élèves. Ce taux, malgré les efforts accomplis, est encore trop faible, au vu des difficultés de santé, psychologiques ou sociales rencontrées par un grand nombre d'élèves.

Votre Rapporteur spécial souligne que le recrutement des infirmières est difficile, car d'une part, la rémunération offerte peut être inférieure à celle obtenue par l'infirmière pendant sa carrière dans les établissements de santé et, d'autre part, l'intégration passe par un concours national, ce qui suppose un retour à la formation pour préparer le concours et l'incertitude quant au lieu d'affectation.

Ce système n'est pas adapté au profil des personnes candidates pour ces postes, qui ont déjà accompli un certain nombre d'années de service en milieu hospitalier public ou privé. Il conviendrait de le faire évoluer ce mode de recrutement par le recours à des contrats à durée déterminée ou des recrutements sur validation des acquis professionnels.

Cette observation vaut également pour les médecins scolaires, dont le taux d'encadrement est très insuffisant : 1 médecin pour 7 193 élèves. Le recrutement sur titres devrait être admis à côté du recrutement sur concours, plus destiné aux jeunes médecins, qui ne constituent cependant pas le profil type du candidat à la médecine scolaire.

2.– Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement demandés s'élèvent à près de 50 millions d'euros, diminuant de 1,5 million d'euros par rapport à 2007. Ils comprennent notamment l'achat de matériels pédagogiques adaptés à l'intention des élèves handicapés, qui étaient au nombre de 155 400 à la rentrée 2006 (13 millions). Ils comprennent également les crédits de formation des auxiliaires de vie scolaire (3 millions d'euros) et les frais de déplacement des personnels médico-sociaux et des enseignants (2 millions d'euros). Ils couvrent enfin les accidents de travail des élèves (22 millions d'euros) et les subventions aux collectivités d'outre-mer (6,4 millions d'euros).

3.– Les crédits d'intervention en progression

Les crédits d'intervention, demandés à hauteur de 1,9 milliard d'euros, progressent de 174 millions d'euros. Ils correspondent essentiellement à des dépenses de personnel. Ils permettent de rémunérer les personnels d'assistance éducative, les emplois de vie scolaire et les intervenants dans le cadre de l'accompagnement éducatif mis en place à la rentrée 2007.

Les assistants d'éducation, créés par la loi du 30 avril 2003, recrutés parmi les étudiants, ont progressivement remplacé les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE). La dotation prévue pour 2008 est de **1,031 milliard d'euros** ; elle tient compte de la revalorisation salariale intervenue au 1^{er} juillet 2007 qui porte la rémunération annuelle moyenne à 22 960 euros charges incluses.

Les emplois de vie scolaire sont recrutés sur des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement dans l'emploi. À la rentrée 2007, l'ensemble des contrats affectés sur des fonctions d'accompagnement des élèves handicapés a été prorogé, ainsi que ceux affectés sur les fonctions d'assistance administrative aux directeurs d'école. Pour les autres, seule la moitié des contrats arrivant à échéance seront renouvelés. L'éducation nationale emploiera 30 000 personnes en contrats aidés à fin 2008.

Si l'on prend en compte 33 000 contrats en moyenne sur l'année 2008, la dépense sera de 115 millions d'euros, soit un coût moyen pondéré de 3 500 euros par contrat pour le ministère. La dépense liée à ce dispositif est de **115 millions d'euros**.

L'accompagnement éducatif dans les collèges constitue l'une des priorités du ministère pour 2008. Ses modalités ont été précisées par la circulaire n° 2007-115 du 13 juillet 2007. Ce dispositif a été mis en place dans les collèges de l'éducation prioritaire à la rentrée 2007, et sera généralisé à tous les collèges en 2008 : les crédits afférents sont de 77 millions d'euros. Ces crédits permettront notamment de rémunérer 1 000 ETP d'assistants pédagogiques dès janvier 2008 et 5 000 ETP d'assistants pédagogiques supplémentaires au 1^{er} trimestre de l'année scolaire 2008-2009.

Votre Rapporteur spécial a constaté que **le recrutement de personnel administratif en contrats aidés conduisait à disposer d'un personnel peu formé** au fonctionnement juridique et à la gestion de l'établissement, et souvent même peu formé à l'outil informatique. La courte durée de ces contrats conduit à perdre la personne recrutée au moment où elle a acquis une compétence. **Votre Rapporteur spécial serait favorable à la stabilisation de ces postes, aujourd'hui trop précaires : la réponse adaptée serait d'ouvrir à l'administration scolaire la possibilité de recruter en contrat de droit public.**

4.— La mesure de la performance : des objectifs ambitieux

Le programme *Vie de l'élève* comporte 8 indicateurs dont 4 ne sont pas encore renseignés en totalité. Tous abordent des aspects importants de la vie scolaire : l'absentéisme, les actes de violence, la santé, la pratique sportive, la qualité de la scolarisation des handicapés, avec la mise à disposition ou non d'un accompagnement de vie scolaire. L'administration a établi des prévisions pour 2008 volontaristes et des valeurs cibles ambitieuses pour certains ; il conviendra de trouver les meilleurs leviers pour atteindre ces résultats.

D.— L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ

Le programme 139 serait doté de **6,8 milliards d'euros de crédits de paiement**, en progression de 50 millions d'euros par rapport à 2007.

Il finance l'enseignement privé sous contrat avec l'État, qu'il s'agisse d'un contrat simple ou d'association. L'enseignement privé scolarise 17,1 % des élèves, soit un peu plus de 2 millions de personnes. L'aide de l'État représente 6,837 milliards d'euros en 2007, constituée à 89 % de la rémunération directe de personnel, de dépenses de formation et de certaines dépenses de fonctionnement.

Le programme est constitué d'un budget opérationnel de programme unique ; cependant, on notera qu'une expérimentation de BOP académiques a eu lieu en 2007 dans trois académies (Orléans-Tours, Lille et Rennes) et qu'elle sera étendue en 2008 à l'académie de Nantes.

Le programme 139 comprend douze actions dotées des crédits suivants par le présent projet :

CRÉDITS DU PROGRAMME 139 (PLF 2008) CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total pour 2008 |
|--|-------------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------|
| 01 – Enseignement pré-élémentaire | 426,10 | – | – | 426,10 |
| 02 – Enseignement élémentaire | 1 122,41 | – | – | 1 122,40 |
| 03 – Enseignement en collège | 1 800,06 | – | – | 1 800,06 |
| 04 – Enseignement général et technologique en lycée | 1 155,04 | – | – | 1 155,04 |
| 05 – Enseignement professionnel sous statut scolaire | 730,55 | – | – | 730,55 |
| 06 – Enseignement post-baccalauréat en lycée | 249,44 | – | – | 249,44 |
| 07 – Dispositifs spécifiques de scolarisation | 144,37 | – | – | 144,37 |
| 08 – Actions sociales en faveur des élèves | – | – | 72,90 | 72,90 |
| 09 – Fonctionnement des établissements | – | 977,95 | 599,19 | 1 595,95 |
| 10 – Formation initiale et continue des enseignants | 110,92 | – | 53,64 | 164,57 |
| 11 – Remplacement | 160,09 | – | – | 160,09 |
| 12 – Soutien | 258 | 3,65 | – | 261,65 |
| Total | 6 156,99 | 981,60 | 725,73 | 6 887,34 |

Source : *Projet annuel de performances*

1.– Le plafond d'emplois est réduit à parité avec l'enseignement public

Le plafond d'emplois de ce programme est fixé pour 2008 à **130 339 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 952 emplois par rapport à 2007.**

Ce chiffre résulte essentiellement de l'application, à parité avec le taux de 20 %, des mesures d'emplois prévues dans l'enseignement public à la rentrée 2008. Le schéma d'emploi se traduit par la suppression de 1 400 emplois dont 700 emplois du second degré transformés en 12 600 heures supplémentaires/année.

Les évolutions seront les suivantes :

– **la croissance de la démographie dans le premier degré** conduit à la création de 140 emplois, soit 47 ETPT ;

– **la décroissance des effectifs du second degré** conduit à la suppression de 300 emplois, soit 100 ETPT ;

– **la rationalisation des remplacements** conduit à la suppression de 340 emplois, soit 113 ETPT ;

– **la mise à disposition d'heures supplémentaires** à destination des enseignants conduit l'administration à demander la suppression de 700 emplois, soit 233 ETPT transformés en heures supplémentaires au nombre de 12 600, mesure accompagnée d'une enveloppe de crédits de 7,06 millions d'euros ;

— enfin, il est prévu **la suppression de 200 emplois d'enseignants stagiaires** à la rentrée 2008, soit 67 ETPT, compte tenu de moindres perspectives de recrutement. Le nombre de postes mis aux concours dans les premier et second degrés, rapporté aux effectifs d'enseignants du public et du privé, est moins élevé dans le privé que dans le public.

L'impact de ces mesures d'emploi sur la masse salariale correspond à une réduction de 15,64 millions d'euros hors pensions.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programme pour l'avenir de l'école, seront créées 34 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI) pour les élèves handicapés : ces créations devront avoir lieu par redéploiement.

Votre Rapporteur spécial regrette que la suppression de 300 emplois dans le second degré se fonde sur une prévision inexacte de décroissance des effectifs. En effet, l'enquête statistique SOLFEGE indique que 6 242 élèves supplémentaires ont été présents à la rentrée 2007, dont 6 226 dans le second degré, soit une progression de 0,9 % en collège et 0,1 % en lycée. Le premier degré est quant à lui stable selon cette même source, la perte d'effectif en maternelle s'équilibrant par la hausse en élémentaire.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que ces données soient prises en compte pour l'établissement de la dotation en emplois.

Il souligne par ailleurs que les représentants de l'enseignement privé sous contrat auditionnés déplorent d'être dans l'obligation de refuser plusieurs milliers d'inscriptions pour cette rentrée 2007, phénomène reflétant une demande sociale que l'État doit respecter.

2.— Les éléments de la dépense salariale

Le montant de la dépense de personnel de ce programme s'élève à **6 157 millions d'euros**, dont 25,25 au titre des pensions. **Elle progresserait de 51 millions d'euros par rapport à 2007.**

Pour 2008, les mesures en faveur des enseignants s'élèveront à 12,34 millions d'euros, afin de financer en année pleine des mesures mises en œuvre en 2007 : 5,18 millions d'euros pour l'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles et 7,16 millions d'euros au titre de l'amélioration des carrières.

Une provision de 7 millions d'euros est inscrite pour 2008, soit 21 millions d'euros en année pleine, pour la mise en œuvre de la revalorisation de la fonction enseignante, à l'issue des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard.

Au total, la dotation pour heures supplémentaires d'enseignement s'élève à 178 millions d'euros.

On notera que le nombre de bénéficiaires du régime temporaire de retraite pour les enseignants du privé (le RETREP) devrait diminuer en 2008, après trois années de stabilité, pour s'établir à 14 070. En revanche, l'avantage moyen servi devrait progresser de 4,5 %.

3.– Les crédits d'intervention

Ces crédits sont évalués à **725, 74 millions d'euros pour 2008, en stricte reconduction par rapport à 2007**, comme d'ailleurs les dépenses de fonctionnement, qui se limitent à 4,62 millions d'euros.

Les crédits pour les bourses et fonds sociaux s'élèvent à 72,9 millions d'euros. Les frais de déplacement se voient affecter une enveloppe de 2,1 millions d'euros.

Le transfert aux établissements privés sous contrat au moyen du **forfait d'externat est prévu à hauteur de 577,6 millions d'euros**. La part « rémunération » du forfait d'externat comporte un montant de 757,9 millions d'euros, soit une baisse de 0,9 million d'euros par rapport à 2007. L'administration a évalué la baisse démographique intervenue en 2007 par rapport à 2006 à 6 000 élèves (- 0,5 %), et applique une baisse équivalente au forfait d'externat, tout en prévoyant l'augmentation de la valeur du point fonction publique pour un montant de 2 millions d'euros. La dotation moyenne par élève est alors de 494 euros.

4.– La mesure de la performance, encore incomplète, présente des tendances positives

L'appréciation de la performance de ce programme est encore, de manière générale, difficile, car de nombreux indicateurs complexes à construire ne sont pas renseignés pour 2006. Les commentaires ici portés sont limités, car les lacunes des indicateurs font qu'il est encore impossible d'en tirer un enseignement.

L'objectif de *maîtrise des compétences de base par les élèves* n'est pas encore mesurable pour l'année 2006. L'indicateur portant sur l'acquisition par l'élève des compétences de base n'est pas encore prêt, comme on l'a vu. Aussi le seul indicateur disponible pour mesurer l'évolution vers cet objectif se réfère au pourcentage des élèves entrant en 6^{ème} avec un an de retard ou plus : ce pourcentage est en légère diminution, passant de 13,6 % en 2005 à 12,6 % en 2006, selon une tendance déjà observée en 2005. Une nouvelle amélioration est attendue du développement des programmes personnalisés de réussite éducative, qui a eu lieu à la rentrée 2006. Cependant, des prévisions ont été définies pour 2008 portant sur quatre indicateurs, ce qui devrait permettre de progresser dans l'appréciation et la compréhension de la performance.

L'objectif relatif à *l'acquisition des compétences et l'obtention des diplômes en fin de scolarité* est notamment mesuré par la progression des résultats du baccalauréat, supérieure à la progression : 86,5 % pour la session 2006. Ce bon résultat s'accompagne d'évolutions positives pour les baccalauréats technologiques et professionnels. La proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles défavorisées s'améliore progressivement, là encore : cette proportion passe de 17 % en 2005 à 18 % en 2006. Une progression est encore attendue en 2008. D'autres évolutions sont moins favorables : ainsi le taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel diminue, passant de 42,2 % à 41,4 %. Ce taux doit au contraire progresser, car le baccalauréat professionnel atteste d'une qualification permettant une meilleure garantie pour l'insertion professionnelle et facilite l'élévation ultérieure de la qualification. Il semble que de grandes disparités existent selon les académies, ce qui devra être analysé pour inverser la tendance.

En ce qui concerne *l'accroissement de la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers*, la mesure est impossible pour cette année, car la valeur de réalisation 2006 n'est pas disponible. Les valeurs pour 2005 montrent une progression très importante des élèves handicapés intégrés parmi les élèves, atteignant presque 1 %, partant de 0,4 % en 2004.

Le *taux de remplacement de longue durée des enseignants* atteint 99 %, ce qui permet d'espérer atteindre la cible de 100 % dès 2007, sans attendre 2010. Ce taux élevé peut être obtenu car les remplacements de longue durée sont souvent effectués dans l'enseignement privé par des maîtres dont le contrat est à temps partiel, le remplacement permet alors d'augmenter le temps de travail et la rémunération. Un nouvel indicateur a été introduit portant sur le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée, afin de réduire l'écart entre le taux d'encadrement des académies.

E.- LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le programme 214 sera doté de **2,09 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007**. Il regroupe les moyens transversaux bénéficiant à l'ensemble des programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale et des programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche qu'il n'est pas possible de répartir au sein de programmes opérationnels.

Il s'agit de crédits relatifs à la conduite des politiques et à leur évaluation, aux expertises, à la gestion des ressources humaines et au fonctionnement des services exerçant des fonctions d'état-major.

Le programme 210 comprend dix actions qui seraient dotées pour 2008 des crédits suivants.

PROGRAMME 214 (PLF 2008) - CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Titre 2 dépenses de personnel | Autres titres | Total |
|--|-------------------------------------|---------------|-----------------|
| 01 – Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche | 350,56 | 61,12 | 411,69 |
| 02 – Évaluation et contrôle | 63,59 | 5,76 | 69,35 |
| 03 – Communication | 7,84 | 7,67 | 15,51 |
| 04 – Expertise juridique | 8,92 | 7,62 | 16,54 |
| 05 – Action internationale | 4,87 | 14,58 | 19,45 |
| 06 – Politique des ressources humaines | 497,17 | 120,26 | 617,43 |
| 07 – Établissements d'appui de la politique éducative | – | 225,06 | 225,66 |
| 08 – Logistique, système d'information, immobilier | 228,16 | 313,02 | 541,19 |
| 09 – Certification | 134,33 | 38,32 | 172,66 |
| 10 – Transports scolaires | – | 9,44 | 9,44 |
| Total | 1 295,47 | 803,50 | 2 098,97 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe Enseignement scolaire.*

1.– Le plafond d'emplois en diminution de 4,5 %

Le plafond d'emplois de ce programme serait fixé, pour 2008, à 26 045 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 1 303 ETPT par rapport à 2007.

Cette diminution résulte de **l'application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux** aux personnels non enseignants : 1 000 emplois ne seront pas renouvelés, dont 120 en administration centrale, 480 dans les services académiques et 400 dans les établissements. Ces suppressions seront accompagnées par des mesures de réorganisation et de simplification administratives ainsi que par l'extension de l'informatisation de la paye et de la fonction financière dans la perspective de la mise en place de CHORUS, nouvelle application budgétaire et financière de l'État.

Les évolutions des emplois seront les suivantes :

- le non-renouvellement de 600 emplois de personnels administratifs en mi-année, soit 300 ETPT (l'impact sur la masse salariale est de 7,16 millions d'euros hors pensions) ;

- le transfert de 147 emplois au 1^{er} janvier 2008 au titre de la décentralisation (impact de 12 millions d'euros) ;

- le transfert de 105 emplois vers d'autres programmes de la mission ;

- le transfert de 570 ETPT entre missions vers l'Enseignement supérieur (programme 150) : il s'agit, à la suite de la nouvelle organisation gouvernementale, du transfert des moyens en personnels correspondant aux structures qui mettent en œuvre la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les mesures catégorielles du programme s'élèvent à 3 millions d'euros destinés à la revalorisation du régime indemnitaire des personnels non enseignants des services déconcentrés, dans le cadre du plan de revalorisation se développant sur six ans.

2.– La justification des crédits

Les crédits de fonctionnement demandés s'élèvent à 662 millions d'euros, en augmentation de 46 millions d'euros. Ils regroupent notamment les dépenses juridiques (7,6 millions d'euros), les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme soutien (225,6 millions d'euros), les frais de changement de résidence et congés bonifiés (61,9 millions d'euros), l'organisation des concours de recrutement (13,5 millions d'euros), les crédits de formation (11,5 millions d'euros) et l'aide sociale (28 millions d'euros).

Le fonctionnement courant de l'administration centrale et des services académiques ferait l'objet d'une dotation de 70,4 millions d'euros, et les dépenses d'immobilier s'élèvent à 107 millions d'euros. L'expérience du paiement de loyers budgétaires par le ministère se poursuit et s'applique en 2008 aux immeubles de bureaux d'administration centrale ainsi que des rectorats de 26 départements ; le montant des loyers budgétaires sera de 40,8 millions d'euros.

Les crédits d'intervention comportent les subventions aux associations assurant la mise en œuvre des politiques éducatives, soit **40 millions d'euros**.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 57,6 millions d'euros en autorisations d'engagement ; il s'agit de la mise aux normes des bâtiments et d'opérations de construction pour 23 millions d'euros.

Les crédits de paiement destinés aux six opérateurs rattachés au programme *Soutien* s'élèvent à 234,8 millions d'euros, soit une augmentation de 35 % par rapport à 2007. Les emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère progressent de 709 ETPT pour atteindre 5 440.

Cette progression de l'emploi des opérateurs s'explique essentiellement par le transfert de 677 emplois de personnels enseignants en réemploi en provenance des programmes enseignement public des premier et second degrés vers l'opérateur Centre national d'enseignement à distance (CNED). C'est ainsi que la subvention au CNED passerait de 29,1 à 72,5 millions d'euros.

3.– Des objectifs de performance dynamiques pour 2008

Votre Rapporteur spécial souligne que parmi les onze indicateurs définis pour ce programme, un seul n'est pas encore renseigné de façon détaillée celui portant sur la part des surnombres disciplinaires dans les disciplines présentant chaque année les plus forts volumes d'effectifs en surnombre. Un objectif global est posé : celui de réduire les surnombres disciplinaires à 1 800 en 2008, et à

moins de 1 000 en 2010. En outre, **la mobilisation des surnombres disciplinaires** dans un autre établissement ou dans une autre discipline, ou encore par affectation à des activités pédagogiques, devra atteindre 100 % dès 2008. **Votre Rapporteur spécial se félicite de cet objectif volontariste, la mobilisation étant en 2006 de 78 %.**

L'efficacité de la fonction soutien se mesure notamment à la réussite de la rentrée scolaire. Une expertise mieux partagée entre services centraux et académiques se met en place afin de réduire le nombre des postes d'enseignants révélés vacants le jour de la rentrée scolaire. Les valeurs cibles de l'indicateur en question représentent, pour 2008 et 2010, un taux de vacance d'emplois de 0,05 % de l'effectif enseignant du premier degré et 0,03 % de l'effectif du second degré.

La rationalisation de l'organisation des examens et concours devrait progresser avec les plans d'action issus de l'audit de modernisation sur les examens qui s'est déroulé en 2007. C'est ainsi que l'administration escompte notamment une réduction du coût des examens par candidat présent.

La gestion des ressources humaines devrait être améliorée avec le resserrement des sections disciplinaires ouvertes aux concours, la mise en place progressive de la bivalence, l'encouragement à la stabilité des enseignants dans leurs postes dans les établissements du réseau d'éducation prioritaire. On notera que seul ce dernier problème fait l'objet d'un indicateur. Enfin, le taux de personnels en situation de handicap devrait passer de 3,3 % en 2006 à 3,6 % en 2008 et 6 % en 2010.

F.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

L'enseignement technique agricole accueille près de 174 000 élèves au titre de la formation initiale scolaire auxquels s'ajoutent les apprentis, au nombre de 29 500 et les stagiaires de la formation continue, soit 120 000 stagiaires. L'administration constate, dans le projet annuel de performances, l'excellente insertion professionnelle qu'obtient cet enseignement pour ses élèves.

Pourtant, la dotation du programme 143 sera de **1,26 milliard d'euros de crédits de paiement pour 2008, soit en diminution de 1 % par rapport à 2007.**

On rappellera que les établissements d'enseignement technique dispensent des formations allant de la classe de quatrième aux classes préparatoires ou au brevet de technicien supérieur dans les champs de compétence du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ces établissements sont au nombre de 826, généralement de petite taille, c'est-à-dire comptant en moyenne 200 élèves par établissement. Une proportion de 37,5 % des élèves fréquente le secteur public. La gestion de ce programme appartient au Directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

Le plafond d'emplois est fixé pour ce programme à 16 758 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 1 297 ETPT par rapport à 2007.

PROGRAMME 143 (PLF 2008) – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total pour 2008 |
|--|-------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| 01 Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics | 626,09 | 1,74 | 28,67 | 656,50 |
| 02 Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés | 211,16 | – | 306,65 | 517,81 |
| 03 Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé) | – | – | 81,00 | 81,00 |
| 04 Évolution des compétences et dynamique territoriale | – | – | 3,97 | 3,97 |
| 05 Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé | – | 4,31 | – | 4,31 |
| Totaux | 837,25 | 6,05 | 420,29 | 1 263,59 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe Enseignement scolaire*

1.– Les crédits du programme en diminution de 1,2 %

Les crédits de personnel figurant dans le présent projet s'élèvent à 837,2 millions d'euros, en baisse de 2,5 % par rapport à 2007.

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 6 millions d'euros. Ils concernent l'organisation des concours et la formation continue des personnels enseignants, l'inspection de l'enseignement agricole.

Les crédits d'intervention s'élèvent à 420,3 millions d'euros. Ils comportent notamment :

- les rémunérations des assistants d'éducation employés dans les établissements publics d'éducation : le ministère prévoit de financer 1 135 postes d'assistants d'éducation en 2008, qui ont vocation à remplacer les maîtres d'internat-surveillants d'externat, dont le statut a été supprimé. Ces postes devront veiller à la sécurité des élèves ; les établissements devront en compter un pour 70 élèves ;

- les subventions aux établissements du temps plein pour un montant de 107 millions d'euros : cette subvention est calculée sur la base d'un maintien en 2007 des effectifs constatés à la rentrée 2006, les parts à l'élève en sont actualisées à la hausse ;

- les subventions aux établissements du rythme approprié pour un montant de 195,7 millions d'euros en crédits de paiement et 228,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'hypothèse de calcul est également le maintien des effectifs financés à la rentrée 2007 ;

– les bourses et aides financières, dont la dotation demandée est stable à 81 millions d’euros.

Votre Rapporteur spécial est inquiet de l’évolution de la dotation globale horaire de ces établissements, en particulier des établissements privés qui scolarisent la majorité des élèves de ce secteur. Pour ces derniers établissements, la dotation horaire est structurellement déficitaire d’environ 10 % ; les établissements ont dû procéder à des réductions successives du nombre d’emplois, et souvent pratiquent les contrats incomplets de 18, 16 ou 12 heures ce qui engendre des frustrations chez les enseignants. Cette dotation est insuffisante pour que des effectifs de remplacement soient prévus. La capacité contributive des familles est déjà largement sollicitée à hauteur de 20 % des besoins des établissements, alors que 40 % des élèves sont boursiers.

Ces établissements connaissent, pour certains, de graves difficultés conduisant à licencier des enseignants, alors que la demande reste forte et que beaucoup de demandes de scolarisation doivent être refusées. Pourtant, ce secteur a déjà opéré sa restructuration au cours des dernières années, en fermant des établissements : la structure moyenne compte aujourd’hui autour de 350 élèves.

Votre Rapporteur spécial considère que le ministère de l’Agriculture et de la pêche doit aujourd’hui agir avec volontarisme en faveur de ces établissements, qui assurent un enseignement spécifique utile à l’agriculture et à l’économie de notre pays, qui participe à l’animation des territoires et a le mérite d’accueillir un public souvent défavorisé auquel cet enseignement offre de réelles chances d’insertion.

Notamment, il y a lieu de considérer la situation financière des internats, souvent déficitaires en crédits de fonctionnement et d’investissement, alors que les élèves ne manquent pas.

Il souligne enfin la difficulté rencontrée par les établissements pour recruter des personnels afin d’accompagner les élèves handicapés : ce recrutement peut être demandé par la Commission départementale du handicap, mais elle est subie par l’établissement en l’absence de dotation prévue à cette fin.

2.– Les outils de mesure de la performance prêts pour 2008

Les sept indicateurs de performance adjoints au programme sont à présent renseignés, certains ne l’étant que partiellement, mais suffisamment pour établir des prévisions pour 2008 et une cible pour 2010.

Un indicateur important repose sur une enquête de cheminement des élèves 45 mois après l’obtention du diplôme : l’indicateur *Taux de réussite aux examens*. Il prévoit une progression de 84 % en 2006 à 85,6 % pour 2008. L’indicateur portant sur le *Taux de satisfaction des usagers et des stagiaires de l’enseignement agricole* constitue une nouveauté et repose sur une première enquête expérimentale.

Des indicateurs tendent à une gestion plus stricte des moyens : celui portant sur la *Dépense moyenne de formation par élève et par établissement public*, qui prévoit une dépense en diminution de 3 % entre 2006 et 2008, et l'indicateur portant sur le *taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 11 élèves*. Partant de 10,6 % en 2006, la cible est de 9,4 % en 2010.

Enfin, votre Rapporteur spécial s'interroge sur le fonctionnement de l'indicateur portant sur *Le pourcentage de lycées dont l'effectif est inférieur à 200 élèves*. En effet, chacun admet la nécessité des structures réparties sur l'ensemble du territoire devant assurer des formations, même en petits effectifs dans des spécialités et métiers dont la pédagogie privilégie la mise en pratique ; la mission d'animation du territoire de ces structures est également irremplaçable.

Ainsi que le précise le ministère, l'objectif de cet indicateur n'est pas de réduire le pourcentage de ces lycées, qui est de 22,9 % en 2006 et dont l'objectif restera limité à 23 % en 2010. Il serait plutôt de veiller « à ce que les lycées en place aient une taille suffisante pour assurer une formation de qualité et de favoriser le travail en réseau de plusieurs établissements », selon l'explication donnée dans le projet annuel de performances.

Dans ce cas, il semble que l'indicateur est insuffisant pour apprécier la qualité de la pédagogie et des projets d'élèves, et il ne permet pas de mesurer dans quelle mesure le développement des réseaux est encouragé. L'indicateur enrichi par de telles mesures pourrait s'avérer plus utile, dans le cadre d'une information sur les bonnes pratiques déjà mises en place.

III.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN FRANCE : LE RENDRE PLUS EFFICACE TOUT EN MAÎTRISANT LA DÉPENSE PUBLIQUE

A.- LE COÛT ET L'EFFICIENCE DE L'ÉDUCATION SCOLAIRE EN FRANCE

En 2006, la dépense intérieure d'éducation (la DIE) atteint 121,4 milliards d'euros, ce qui correspond à 6,8 % de la richesse nationale. Il s'agit d'un effort financier à hauteur de 1 920 euros par habitant ou 7 160 euros par élève ou étudiant. La rénovation du Compte de l'éducation a permis de réévaluer cette dépense notamment par l'intégration de la dépense des DOM.

Durant les vingt dernières années, la dépense moyenne par élève des 1^{er} et 2nd degrés a crû dans des proportions importantes (respectivement de 79 % et 61 %) ; la dépense moyenne par étudiant du supérieur a augmenté de 33 %, hausse absorbée par la forte hausse des effectifs jusqu'en 1996, puis récemment depuis 2000.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION (*)

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépense intérieure d'éducation (DIE) | | | | | |
| - aux prix courants (en milliards d'euros) | 28,5 | 68,0 | 105,4 | 117,7 | 121,4 |
| - aux prix 2006 (en milliards d'euros) | 66 | 87,8 | 118,5 | 120,4 | 121,4 |
| DIE / PIB en % | 6,4 | 6,6 | 7,3 | 6,9 | 6,8 |
| DIE/habitant aux prix 2006 (en euros) | 1 220 | 1 510 | 1 950 | 1 920 | 1 920 |
| Dépense moyenne par élève : | | | | | |
| - aux prix courants (en euros) | 1 760 | 4 030 | 6 230 | 6 950 | 7 160 |
| - aux prix 2006 (en euros) | 4 080 | 5 200 | 7 010 | 7 110 | 7 160 |

(*) y compris formation professionnelle continue et dépense des DOM.

Source DEPP

La répartition du financement de cette dépense est présentée dans le tableau suivant.

FINANCEMENT INITIAL (*) DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION EN 2006

| | Dépense des financeurs initiaux | |
|-------------------------------------|---------------------------------|------------|
| | Millions d'euros | % |
| État | 76 594 | 63 |
| Collectivités territoriales | 25 004 | 20,6 |
| Autres administrations publiques ** | 1 054 | 0,9 |
| Caisses d'allocations familiales | 1 320 | 1,1 |
| Total administrations publiques | 103 972 | 85,6 |
| Entreprises | 7 799 | 6,4 |
| Ménages | 9 669 | 8 |
| Total général | 121 440 | 100 |

(*) Le financement initial correspond à ce qui est à la charge effective des financeurs avant transferts entre agents économiques ; (**) y compris financement européen.

Source : Compte de l'Éducation 2006. Évaluation provisoire. France métropolitaine. DEPP

En tenant compte des sources de financement publiques et privées, les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 5,8 % de leur PIB aux établissements d'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage varie de 3,4 % pour la Grèce à 8 % pour l'Islande. Pour la France, le pourcentage est de 6,1 %. La France, située au-dessus de la moyenne, précède l'Australie (5,9 %), le Royaume-Uni (5,9 %), l'Allemagne (5,2 %) mais se situe notamment derrière les États-Unis (7,4 %), la Suède (6,7 %) et la Suisse (6,2 %).

La différence entre l'indicateur de l'OCDE et les données issues des Comptes de l'éducation résulte, principalement de la non prise en compte dans l'indicateur OCDE de la formation professionnelle continue. Les dernières données disponibles portent sur l'année 2004.

1.– La dépense moyenne par élève en France

Deux éléments de construction du coût de la scolarisation des enfants distinguent la France des autres pays européens.

Il s'agit d'abord du temps horaire d'instruction obligatoire, bien plus élevé en France que dans la moyenne des autres pays de l'Union européenne, notamment dans le primaire et dans le second cycle du secondaire.

Dans le primaire, le temps d'instruction obligatoire est de 936 heures par an en France contre un peu plus de 800 heures par an en moyenne dans les autres pays européens. Pour le second cycle du secondaire, le temps d'instruction obligatoire moyen est de 1 042 heures par an en France contre 892 heures par an pour la moyenne de l'Union européenne.

Il s'agit également de la durée de la scolarisation qui est supérieure en France à la moyenne des autres pays européens. Ainsi, le nombre d'années de scolarisation dite « universelle » au sens de l'OCDE (taux de scolarisation supérieur à 90 %) est de 15 en France contre 13 en moyenne dans les autres pays européens.

Au final, le coût par élève est plus élevé en France dans le secondaire, et notamment pour le second cycle du secondaire. En revanche, le coût par élève dans le primaire est moins élevé en France (5 082 équivalent dollar par élève) que dans les autres pays de l'Union européenne (5 788 équivalent dollar par élève).

Ces constats sont la base des réformes que souhaite conduire le Gouvernement pour améliorer l'efficacité de notre système scolaire, tout en contenant la dépense d'éducation qui, comme votre Rapporteur spécial l'a souligné, a progressé de façon continue pendant vingt ans.

De 1980 à 2006, on a assisté à **une forte croissance de la dépense moyenne par élève dans le premier degré** : celle-ci est passée de 2 700 euros à 4 990 euros. Cette hausse résulte de deux facteurs : la baisse des effectifs d'élèves du 1^{er} degré et la revalorisation de la carrière des enseignants (création du corps de professeurs des écoles).

On peut estimer que **la dépense par élève du second degré a crû de 61 %** entre 1980 et 2006 pour s'établir à 8 810 euros. Cette hausse résulte notamment d'une amélioration de la carrière des enseignants, parmi lesquels agrégés et certifiés sont de plus en plus nombreux, mais également d'une baisse des effectifs d'élèves à partir de 2000.

Le tableau suivant permet de situer la France en matière de dépense moyenne par élève.

COMPARAISONS INTERNATIONALES SUR LES COÛTS DES ÉLÈVES

(en équivalent dollars – année 2004)

| | Élémtaire | Second degré | Supérieur (incluant les dépenses de R et D) |
|---------------------|--------------|--------------|---|
| Australie | 5 776 | 8 160 | 14 036 |
| Belgique | 6 636 | 7 751 | 11 842 |
| Finlande | 5 581 | 7 441 | 12 505 |
| France | 5 082 | 8 737 | 10 668 |
| Allemagne | 4 948 | 7 576 | 12 255 |
| Grèce | 4 595 | 5 213 | 5 593 |
| Italie | 7 390 | 7 843 | 7 723 |
| Japon | 6 551 | 7 615 | 12 193 |
| Pays Bas | 6 222 | 7 541 | 13 846 |
| Espagne | 4 965 | 6 701 | 9 378 |
| Suède | 7 469 | 8 039 | 16 218 |
| Royaume Uni | 5 941 | 7 090 | 11 484 |
| États Unis | 8 805 | 9 938 | 22 476 |
| Moyenne OCDE | 5 832 | 7 276 | 11 100 |

Source : Ministère de l'Éducation nationale

2.– La maîtrise des compétences par les élèves : un manque d'outils d'évaluation et une politique à construire

L'enquête comparative internationale PISA, réalisée sous l'égide de l'OCDE, permet une approche des évolutions de 2000 à 2003, pour les élèves de quinze ans, âge retenu au plan international comme correspondant le mieux à la fin des scolarités, dans le domaine de la lecture, de la culture mathématique et de la culture scientifique.

En compréhension de l'écrit, on ne note aucune variation significative aussi bien pour la France que pour l'ensemble des pays de l'OCDE et notre pays se situe dans la moyenne de ces pays tant en 2003 qu'en 2000. Cependant, les élèves les moins performants représentent 6,3 % de l'ensemble des élèves français alors qu'ils étaient 4,2 % en 2000. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, cette proportion est passée de 6,2 à 6,7 %. La plupart des élèves concernés sont capables de lire dans l'acception technique du terme mais éprouvent de sérieuses difficultés à utiliser la lecture pour étendre et améliorer leurs connaissances.

Votre Rapporteur spécial approuve la mise en place cette rentrée, à titre expérimental, de procédures d'évaluation des acquis des élèves au terme du cycle des apprentissages fondamentaux (classe de CE1) et du cycle des approfondissements (classe de CM2). Il convient en effet de progresser dans l'évaluation et le pilotage de la performance du système éducatif. Le choix a été fait, sous réserve des résultats de l'expérimentation en cours, d'introduire dans l'objectif n° 1 du programme 140 *conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* des indicateurs qui pourront s'appuyer sur ces évaluations.

Conformément à la lettre de mission présidentielle, **le ministère conduit une réflexion sur les modalités de l'organisation, dès la rentrée 2008, d'évaluations annuelles des compétences fondamentales et de la langue vivante à l'école élémentaire.**

Votre Rapporteur spécial considère en effet que la politique de l'évaluation est entièrement à construire. Les objectifs et indicateurs tels celui mentionné ci-dessus sont l'un des outils nécessaires, mais il en faut encore beaucoup d'autres pour l'évaluation tant des élèves, que des enseignants et des établissements. Ce système d'évaluation doit admettre autant d'éléments qualitatifs que quantitatifs, afin de prendre en considération le projet d'établissement, par exemple, ou les données économiques et sociétales du public accueilli par l'établissement.

B.- LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS DE L'ÉDUCATION

Votre commission des Finances avait examiné en 2005 le rapport de la Cour des comptes sur la gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation. La Cour avait répertorié les situations dans lesquelles les enseignants ne sont pas en face à face pédagogique.

Le ministère de l'Éducation nationale a pris un certain nombre de mesures pour clarifier ces situations.

1.- La réduction progressive du nombre des enseignants sans classe

Tout d'abord, **les mises à disposition sont moins nombreuses**, remplacées par des détachements. C'est ainsi que leur effectif total est en baisse de 407 ETP (soit - 41,3 %) par rapport à celui de l'année scolaire précédente. Cet effort sera poursuivi à l'occasion de l'exécution du budget pour 2008.

Au titre de l'année scolaire 2006-2007, le nombre total d'emplois concernés s'élève à 579 équivalents temps plein (ETP) pour 643 personnes physiques, (29,6 % d'entre eux relèvent du 1^{er} degré, 70,4 % du 2nd degré).

Les bénéficiaires de ces mises à disposition se situent surtout dans le secteur associatif (393,5 ETP soit 67,9 % du total des mises à disposition). D'autres mises à dispositions sont prononcées auprès de fondations (15 ETP soit 2,6 % du total) et de la Cité des sciences et de l'industrie (49 ETP soit 8,5 % du total), qui conduisent elles aussi une action dans les mêmes domaines. Enfin, 64 mises à disposition (11 % du total) sont prononcées auprès d'administrations de l'État ou d'établissements publics administratifs, tandis que 8 (1,4 % du total) le sont auprès d'organisations internationales intergouvernementales.

L'efficacité du remplacement a été améliorée, et le ministère considère aujourd'hui que la quasi-totalité des marges de manœuvre a été utilisée, y compris la diminution du nombre des zones de remplacement.

Les sureffectifs se situent à 2 662 ETP pour 2006-2007, ce qui constitue une amélioration de plus de 22 % par rapport à l'année scolaire précédente ; ils résultent essentiellement de l'écart entre le niveau des suppressions d'emplois pris en compte, en 2004, lors du calibrage du recrutement de la session 2005, et les suppressions d'emplois effectivement inscrites au projet de loi de finances pour 2006.

Des efforts importants ont été effectués par les académies pour valoriser et mobiliser cette ressource enseignante, à la fois dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire et au cours de l'année. Le bilan de cette mobilisation a concerné 80 % des enseignants en sureffectif pour l'année scolaire 2005-2006 et 84 % pour l'année scolaire 2006-2007.

Les niveaux des concours 2006 et 2007 (10 000 concours externes) doivent permettre de résorber considérablement les sureffectifs d'enseignants à l'horizon 2008/2009. En revanche, quel que soit le nombre de postes ouverts, quelques sureffectifs d'ordre structurel perdureront encore durant plusieurs années concernant de faibles effectifs. C'est le cas de certaines disciplines professionnelles ou de langues rares, car il est souvent politiquement difficile de ne pas ouvrir de recrutement une année donnée.

Toutefois, le « resserrement » des disciplines a été opéré, car même s'il existe 327 spécialités différentes aux concours, toutes ne sont pas ouvertes chaque année. 155 d'entre elles ne l'ont pas été régulièrement au cours des huit dernières sessions. Pour la session 2005 et 2006, 148 et 153 sections ont été respectivement fermées. Pour la session 2007, ce chiffre s'élève à 174.

Pour résorber les surnombres disciplinaires structurels, des opérations de reconversion provisoire ou définitive sont organisées en académies : il s'agit de procéder à des actions d'adaptation en faveur des enseignants de ces disciplines en s'appuyant sur des dispositifs combinant par exemple le bilan de compétences et des actions de formations. Elles peuvent aboutir à un changement définitif de discipline ou à une réorientation professionnelle.

Enfin, le ministère a engagé une réforme pour **les enseignants en difficulté pour raisons de santé**. Le décret n° 2007-632 du 27 avril 2007 relatif à l'adaptation du poste de travail de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation a remplacé l'ancien dispositif de réadaptation et de réemploi par celui des postes adaptés.

Ces postes adaptés peuvent être de courte durée (PACD) ou de longue durée (PALD) et les agents peuvent exercer des fonctions de nature différente dans tout service ou établissement relevant du ministre chargé de l'éducation nationale et du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Dans le cas de la courte durée, ils peuvent également bénéficier d'une mise à disposition auprès d'un organisme ou d'une autre administration. La durée d'une affectation sur PACD est d'un an, renouvelable deux fois, celle sur PALD est de quatre ans, renouvelable sans limitation.

2.- Les enseignants en service réel inférieur de 10 % au service dû

La Cour des comptes avait constaté la déperdition de volumes importants d'heures d'enseignement, les enseignants n'effectuant pas toutes les heures dues au titre de leur service dans les établissements. Il semble que cette situation a évolué rapidement.

Selon le ministère, la quasi-totalité des enseignants affectés en établissement accomplit un service complet. Le caractère à présent très précis de la dotation globale horaire conduit les établissements à ajuster au plus près leurs ressources en personnel. Toutefois, **il existe des situations d'enseignants dont le service d'enseignement ne peut être complété** : c'est le cas par exemple des enseignants qui accomplissent déjà leur service sur trois établissements différents, ou lorsque le coût financier (frais de déplacements) qu'engendrerait pour l'institution une affectation complémentaire dans un établissement d'une commune éloignée est trop élevé.

Sont concernés par cette situation 1 212 ETP, soit 0,32 % du plafond d'emplois du programme *Enseignement scolaire public du second degré* pour l'année scolaire 2006-2007.

Le maintien d'un certain nombre d'enseignants « en réserve », mobilisables en cours d'année pour assurer les remplacements, garantit la continuité de l'enseignement dû aux élèves. Dans le second degré, les remplacements concernent 8 000 établissements au sein de plus de 200 zones de remplacement, et concernent 130 disciplines.

La réglementation prévoit d'accorder aux personnels remplaçants un temps de préparation préalable à l'exercice de leur mission. La grande majorité de ces personnels n'est pas en mesure d'effectuer l'intégralité de leurs obligations théoriques de services, la succession des remplacements effectués impliquant nécessairement des temps d'attente entre ces périodes d'enseignement. Ce taux

d'inoccupation de ces remplaçants représente environ 2 070 ETP, soit 0,5 % du plafond d'emplois du programme *enseignement scolaire public du second degré* pour l'année scolaire 2006-2007.

L'optimisation du potentiel de remplacement reste un objectif de l'éducation nationale pour 2008-2009.

Cependant, lorsqu'ils ne sont pas mobilisés pour des heures de remplacement, les TZR effectuent des activités pédagogiques dans leur établissement de rattachement.

3.– Le remplacement : quelques progrès pas toujours perceptibles au niveau des établissements

a) Les statistiques du remplacement

Le pourcentage d'heures non assurées (toutes causes confondues) dans l'ensemble des établissements du second degré est stable en 2005-2006 après la hausse de 2002-2003 correspondant à la grève du printemps 2003. Il a diminué de 8,5 % en 2002-2003 à 6,6 % en 2005-2006, retrouvant ainsi son niveau de 2000-2001.

Cette diminution globale résulte de la baisse conjuguée de deux éléments : le pourcentage d'heures non remplacées en raison de l'absence des enseignants pour raisons individuelles (c'est-à-dire maladie, maternité, grèves ou convenances personnelles) qui est passé de 2,2 % en 2003-2004 à 2 % en 2005-2006, d'une part, et du nombre de jours de fermeture totale de l'établissement qui est passé de 3,7 % en 2003-2004 à 2,8 % en 2005-2006. La proportion d'heures non assurées du fait du non-remplacement des enseignants, quelle que soit la cause de leurs absences, est restée à peu près constante.

POURCENTAGE D'HEURES NON ASSURÉES DANS L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS DU SECOND DEGRÉ

(en pourcentage)

| Pourcentage d'heures non assurées en raison : | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 |
|---|------------|------------|------------|
| - de la fermeture totale de l'établissement | 3,7 | 3,0 | 2,8 |
| - du non-remplacement des enseignants absents pour l'organisation d'examens ou leur participation aux commissions statutaires | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| - du non-remplacement des enseignants absents pour formation | 1,0 | 1,0 | 1,1 |
| - du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| Total du pourcentage d'heures non assurées | 7,6 | 6,7 | 6,6 |
| Dont % d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants | 3,9 | 3,7 | 3,8 |

Légende :

- fermeture totale de l'établissement : organisation d'examens nécessitant une fermeture totale, problème de sécurité des locaux, réunions de concertation ;

- raisons individuelles : raisons médicales, congés statutaires (activités syndicales, congés d'adoption, autorisations d'absence...).

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

La proportion d'heures non assurées est moins élevée en collège (5,2 %) qu'en lycée professionnel (8,2 %) et lycée (8,8 %) en raison essentiellement d'un pourcentage moindre d'heures non assurées suite à la fermeture totale de l'établissement (due à l'organisation d'examens, à des problèmes de sécurité des locaux, à des réunions de concertation, par exemple).

La proportion d'heures non remplacées en raison de l'absence des enseignants pour raisons individuelles a baissé depuis 2002-2003 et revient au niveau de 2001-2002. Cette proportion est relativement stable ces trois dernières années.

b) Le dispositif de remplacement des absences de moins de quinze jours instauré en 2005

Le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré a instauré, à côté du dispositif traditionnel de 1999 (recours à des professeurs titulaires affectés sur une zone de remplacement), un nouveau dispositif de remplacement des enseignants lorsque ceux-ci sont absents pour une durée inférieure à quinze jours. Jusqu'alors, de telles absences faisaient rarement l'objet d'un remplacement, et les heures de cours correspondantes étaient donc dans la majorité des cas perdues pour les élèves.

Ce texte permet, dans le cadre d'un protocole défini dans chaque établissement, de mobiliser les enseignants pour un remplacement de courte durée (inférieure ou égale à deux semaines), conformément à leurs qualifications, dans la limite de 5 heures supplémentaires par semaine et de 60 heures par année scolaire. Cependant, le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants même s'il a la possibilité de recourir à la désignation en l'absence d'enseignants volontaires.

Le décret revalorise sensiblement, à titre incitatif, les heures supplémentaires destinées à assurer les remplacements de courte durée. Ainsi, un enseignant qui effectue un remplacement dans le créneau horaire dégage par l'enseignant absent perçoit une rémunération à hauteur de 1/36^{ème} de l'heure supplémentaire annuelle (HSA) majorée de 25 % au lieu de 15 %. Cette indemnité s'élève (mai 2007) à 36,59 euros pour un professeur certifié de classe normale et 52,32 euros pour un professeur agrégé de classe normale.

L'objectif prioritaire du dispositif était de réduire le nombre des heures non remplacées lorsque les absences sont prévisibles (stage de formation continue, préparation ou présentation à un concours ou examen, participation à un jury...). Elles sont estimées à 2 millions d'heures (soit un peu moins de 1 % des heures de cours que l'éducation nationale doit assurer dans le second degré, en collège et lycée).

Différents indicateurs sont régulièrement calculés par l'administration centrale à partir des bases de données de gestion académiques et restitués aux académies pour suivre de manière très fine la qualité du remplacement.

On constate que le potentiel de remplacement est en baisse régulière depuis trois ans après avoir augmenté entre juin 2003 et juin 2005. Parallèlement, des efforts de gestion importants ont été faits par les académies pour réduire le nombre de contractuels recrutés pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (- 4 530 ETP).

Ces efforts de gestion ont permis de diminuer les moyens consacrés au remplacement et à la suppléance de 2 725 ETP alors que le besoin de remplacement et de suppléance a augmenté de 2 027 ETP.

Le taux de rendement des personnels affectés au remplacement – qui correspond au nombre de journées de suppléance assurées par les titulaires de zones de remplacement (TZR) et les MAGE rapporté au nombre de journées de travail dues par ces personnels – **s'est amélioré régulièrement** depuis l'année scolaire 2002, conséquence des actions engagées par les académies. Il subit, cette année, un léger fléchissement.

Ce taux traduit la qualité du service rendu puisqu'il mesure le nombre de journées d'absence effectivement remplacées par rapport au nombre total de journées d'absence (de plus de quinze jours).

TAUX DE REMPLACEMENT

(en pourcentage)

| Année scolaire 2002-2003 | Année scolaire 2003-2004 | Année scolaire 2004-2005 | Année scolaire 2005-2006 | Année scolaire 2006-2007 |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 90,44 | 91,69 | 96,24 | 96,30 | 96,02 |

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Aussi, on peut déduire qu'une meilleure utilisation du potentiel de remplacement a permis d'améliorer la couverture des besoins de remplacement de plus de quinze jours depuis 2002. Ils ont pu être couverts à plus de 95 % chaque année depuis 2004-2005 contre 90,44 % en 2002-2003.

En conclusion, pour couvrir un besoin qui a augmenté depuis juin 2003 de 2 027 ETP, l'efficacité des dispositifs de remplacement et de suppléance s'est globalement améliorée : le rendement des personnels a progressé de plus de 10 %, les moyens consacrés au remplacement et à la suppléance ont diminué de 2 725 ETP, le taux de remplacement des absences de plus de 15 jours a augmenté de plus de 5 %.

Le taux de remplacement pour les absences prévisibles était de 25 % lors de l'année scolaire 2004-2005. Il a progressé à 50 % pour l'année scolaire 2005-2006, ce qui a représenté 1 million d'heures, puis à 5 % pour l'année scolaire 2006-2007.

L'objectif, à court terme, est de couvrir 100 % du besoin de remplacement pour les absences prévisibles.

4.– La bivalence des enseignants : un faible nombre de mentions complémentaires en 2006

Le dispositif des mentions complémentaires a été instauré à partir de la session de 2006 des concours. Reposant sur le volontariat, il offre la possibilité de passer une épreuve écrite (ou orale en langues) dans une autre discipline d'un autre concours.

À la session 2006, globalement (concours de l'enseignement public et concours de l'enseignement privé), 7 528 candidats se sont inscrits à une mention complémentaire. 491 ont été admis dans leur concours d'origine et 33 à une mention complémentaire.

À la session 2007, pour 8 636 inscrits, 588 ont été admis à leur concours d'origine et 21 à une mention complémentaire. On constate donc que les volontaires sont assez nombreux, mais que leur formation doit être préparée plus à l'avance en vue du second concours, pour de meilleures chances de réussite.

Le décret n° 2007-187 du 12 février 2007 modifiant les décrets du 25 mai 1950 relatifs aux obligations réglementaires de service du personnel enseignant du second degré donnait une base statutaire à ce dispositif.

Son abrogation par le décret du 31 août 2007 fait que le dispositif des mentions complémentaires ne pourra être reconduit en 2008.

Toutefois la bivalence, à laquelle votre Rapporteur spécial est favorable, fera partie des thèmes qui seront examinés dans le cadre des travaux menés par la commission chargée des questions relatives à l'évolution du métier d'enseignant.

C.– LES PERSPECTIVES : LES CONCLUSIONS DES AUDITS DE MODERNISATION

Pas moins de neuf audits ont concerné l'enseignement scolaire depuis 2005.

Votre Rapporteur spécial ne mentionnera ici que certains d'entre eux, parmi les plus récents.

À la suite de l'audit de modernisation effectué sur les décharges de service des enseignants du second degré par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, un rapport a été rendu public.

Les décharges dont bénéficient les personnels enseignants constituent des aménagements de service afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice de leur métier et trouvent leur fondement principalement dans des décrets datant de 1950. Ces décharges constituent de fait un mode de rémunération des conditions particulières d'exercice de certains enseignants.

Les conclusions de l'audit de modernisation aboutissent cependant à rémunérer autant les enseignants en leur demandant de travailler moins voire à moins les rémunérer en leur demandant de travailler autant.

Par conséquent, le décret du 12 février 2007 a été abrogé et les emplois supprimés compensés par une dotation en heures supplémentaires. Pour 2007, une économie totale de 3 220 emplois d'enseignants du second degré (enseignement public et privé) était programmée à la rentrée au titre de la réduction des décharges de service et des surnombres disciplinaires. Conformément aux engagements du Président de la République, ces retraits de moyens ont été compensés par un abondement du volume des heures supplémentaires.

Un audit de modernisation a porté sur les aides financières aux élèves. En effet, la réglementation des bourses de lycée, datant de 1959, est devenue obsolète du fait de l'évolution des cursus scolaires et de la vie sociale des familles. L'audit a préconisé sa simplification, afin de clarifier le dispositif pour les usagers, et la modernisation des systèmes d'informations qui y sont liés.

Cette simplification et cette modernisation du dispositif des bourses de lycée devront être conduites avec vigilance vu le nombre et l'ampleur des chantiers, notamment en ce qui concerne la dématérialisation des données avec, éventuellement, l'intégration des revenus de redistribution selon les mêmes modalités appliquées par les CAF avec utilisation de leur quotient familial. Cette réforme qui aurait l'avantage d'uniformiser l'appréciation des ressources des familles pour l'attribution des bourses de collège et de lycée et de l'ARS suscite une réflexion approfondie car elle entraînerait une refonte des actuels barèmes d'attribution des bourses.

Le rapport propose la suppression des remises de principe d'internat puisque l'État n'a plus la compétence en matière d'hébergement.

Un audit a porté en fin 2006 sur la grille horaire des enseignements au lycée. Il souligne en premier lieu que l'investissement massif dans le volume d'heures d'enseignement n'a amélioré ni la performance ni l'équité du lycée français. Ainsi l'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 20 % à celui des lycéens européens les plus performants, la charge hebdomadaire de travail de l'élève dépassant 45 heures. En outre, le dédoublement systématique des classes a conduit à une inflation du volume d'heures d'enseignement, qui par son importance et sa rigidité limite les possibilités de prise en charge des élèves en difficulté.

La dépense moyenne par lycéen a augmenté de 50 % entre 1990 et 2004 pour s'établir à environ 10 000 euros par élève et par an. Ce coût est environ 30 % supérieur à celui qu'enregistrent les autres pays de l'OCDE.

L'audit propose de réviser les obligations scolaires des lycéens et notamment de revenir à 36 semaines d'enseignement effectif en réformant l'organisation des examens de fin d'année, qui actuellement réduisent le troisième trimestre à sa portion congrue. Cette proposition s'accompagne dans le rapport d'audit d'un projet de plafonnement de l'horaire annuel de classe du lycéen, qui intégrerait non seulement les heures d'enseignement en classe mais aussi le travail personnel.

La mission précise en conclusion que cette réflexion sur la grille horaire appelle un débat plus large sur les conditions d'exercice des enseignants et l'évaluation de ces derniers. Le pilotage par objectif est porteur d'une certaine liberté ce qui n'est peut-être pas assez souvent souligné.

Votre Rapporteur spécial engage le Gouvernement à tirer les conclusions de cet audit et à promouvoir des horaires moins lourds pour les lycéens, ce qui oblige à la refonte des programmes devenus trop ambitieux, étant le résultat d'enrichissements successifs sans remise en cause d'autres domaines.

D.– FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION

De manière générale, Votre Rapporteur spécial regrette que les expérimentations soient insuffisamment diffusées et valorisées. Une mutualisation systématique devrait être instaurée pour l'information des rectorats ou d'un correspondant désigné au sein des rectorats. Un échange sur Intranet pourrait peut-être être consacré à l'expérimentation.

Au cours de l'année scolaire 2006-2007, toutes les académies se sont engagées dans le processus de mise en œuvre des expérimentations relevant de l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Plus de 600 établissements expérimentateurs ont été répertoriés.

Le premier bilan fait apparaître que 90 % des projets se répartissent dans les trois premiers champs d'application de la loi, à savoir l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement (36 % des projets) ; l'enseignement des disciplines (28 % des projets) ou l'interdisciplinarité (23 % des projets).

Seulement 10 % des projets relèvent de la « coopération avec les partenaires du système éducatif » et « des échanges ou des jumelages avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ».

La majorité se développe dans le second degré, 85 % contre 15 % dans le premier degré.

Ces actions manifestent le besoin d'innovation dans l'éducation et constituent l'amorce d'un « laboratoire pédagogique ». Près d'un tiers des actions a un caractère dérogatoire par rapport aux programmes d'enseignement, aux grilles horaires et aux filières d'accès aux diplômes.

Parmi les expérimentations les plus prometteuses, le ministère a relevé :

– un enseignement intégré de sciences (sciences physiques et sciences et de la vie et de la Terre) et de technologie au collège (6^{ème} et 5^{ème}) ;

– des établissements qui réduisent la durée des séquences de cours, parfois jusqu'à 45 minutes, pour capitaliser du temps et en faire un temps « individualisé » utilisé en fonction des besoins des élèves ;

– des baccalauréats professionnels en trois ans et des BEP en un an pour des élèves issus de 2^{nde} générale et technologique.

Votre Rapporteur spécial est très favorable à l'expérimentation, qui répond tant au besoin d'innovation de l'ensemble des acteurs de l'éducation nationale, qu'aux aspirations à la prise en compte des réalités économiques, artisanales ou industrielles des régions et bassins d'emplois. Il sera attentif au développement de ce mouvement et serait favorable à ce qu'un bilan détaillé des expérimentations soit dressé, dans un but d'information et d'échange sur les meilleurs projets.

IV.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2006 ET 2007

A.- LE PREMIER RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES : UN OUTIL À AMÉLIORER

Votre Rapporteur spécial a analysé avec intérêt le premier rapport de performances. L'exécution des dépenses a montré une bonne appropriation de la LOLF par les services, et en particulier par les rectorats et les directions régionales des affaires financières. Le ministère de l'Éducation nationale mérite un *satisfecit*, eu égard aux difficultés éprouvées par d'autres ministères. L'outil POLCA, pilotage opérationnel de la LOLF en administration centrale et en académie, a été déployé et a permis un bon dialogue de gestion. **Le recours à la fongibilité a eu lieu à plusieurs reprises**, comme le développement suivant par programme le décrira. **Les gestionnaires auraient souhaité y recourir davantage, cependant cette faculté a été très encadrée par l'administration centrale.**

L'appréciation de l'efficacité est encore limitée pour 2006, car la mesure de la performance ne peut avoir lieu que sur une partie des indicateurs. Les outils permettant le lien entre les bases de données relatives aux moyens et aux résultats sont encore insuffisants, ce qui conduit à une appréciation des performances souvent fragmentaire, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats de la gestion de l'État en 2006.

Votre Rapporteur spécial a tout d'abord estimé regrettable que certains aspects de l'exécution des crédits de la mission ne fassent pas l'objet d'une présentation globale dans le rapport annuel de performances, en présentant par exemple, avant de procéder à la ventilation par programme, le total des crédits consommés et annulés, la gestion de la réserve de précaution en cours d'année, une vision globale des mesures de fongibilité, notamment en pourcentage des crédits, ou encore le total des ETPT non consommés.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial est conduit à émettre les préconisations suivantes en prévision du rapport 2007.

Préconisation n° 1 : Étoffer, dans le RAP, la récapitulation des crédits et des emplois de la mission. Actuellement limitée à trois tableaux, cette partie devrait préciser la vision globale sur l'exécution de la mission.

Préconisation n° 2 : Régulation : il serait souhaitable que les mouvements de dégel éventuel des crédits mis en réserve soient indiqués de façon globale, et que la destination des crédits dégelés soit précisée dans l'analyse par programme.

Préconisation n° 3 : Il serait souhaitable que le commentaire, lorsqu'il existe, comme c'est nécessaire, des mouvements de crédits en gestion, accompagne les tableaux de mouvements de crédits au lieu de figurer beaucoup plus loin dans les développements.

Préconisation n° 4 : La justification des crédits par action pourrait faire figurer un total de la prévision, de même qu'il présente un total de la réalisation. L'écart entre prévision et consommation pourrait être calculé et donné en pourcentage, pour conférer une meilleure lisibilité à ces chiffres et faire apparaître les difficultés éventuelles.

Préconisation n° 5 : Le bilan stratégique en tête du programme reste, parfois, trop allusif : il serait préférable de privilégier une synthèse - véritable « lettre du responsable de programme au Parlement » – rappelant les objectifs de court et moyen termes assignés à l'action de l'administration, et leur atteinte ou non, en fonction des obstacles rencontrés. Cette synthèse éclairerait les commentaires techniques apportés dans la description de la partie performance.

Préconisation n° 6 : Les mesures de fongibilité ne font l'objet d'aucune explication, sauf exception. S'agissant d'une des avancées de la LOLF, il serait intéressant de disposer d'informations plus amples sur la part de crédits concernée pour la mission en globalité et sur l'utilisation qui en a été faite au sein de chaque programme.

B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2006

Les observations relatives à la performance ont été présentées dans les développements relatifs à chaque programme.

Le plafond d'emplois de 1 104 447 ETPT de la mission *Enseignement scolaire* hors programme *Enseignement technique agricole* a été consommé à hauteur de 1 099 366 ETPT selon l'outil de décompte des emplois du ministère du Budget (ODE).

Ce faible écart de 5 081 ETPT (moins de 0,5 % du plafond) comporte toutefois des dépassements, des sous-consommations et des difficultés de mesure de la consommation.

1.– Programme *Enseignement scolaire public du premier degré*

La consommation en ETPT par catégorie d'emploi s'est avérée inférieure au plafond, comme le montre le tableau suivant :

| Catégorie d'emplois | Plafond 2006 | Exécution 2006 | Écart |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Enseignants du premier degré | 2 466 | 316 409 | - 1 815 |
| Enseignants du second degré | 248 | 161 | - 87 |
| Enseignants stagiaires | 15 447 | 14 989 | - 458 |
| Personnels d'encadrement | 1 479 | 1 373 | - 106 |
| Total | 335 398 | 332 932 | - 2 466 |

Source : ODE

Les raisons de l'écart par rapport à la prévision sont les suivantes :

– s'agissant des enseignants du premier degré, 536 ETPT d'assistants étrangers n'ont pas été décomptés par ODE. Par ailleurs, l'évolution de cette application (nouvelle version en cours de déploiement) permettra de prendre en compte des emplois non décomptés dans l'exécution pour des motifs divers liés à la méthode de calcul des ETPT pour environ 230 ETPT. Enfin une sous-consommation des moyens relatifs aux intervenants extérieurs et aux assistants étrangers a été constatée, de l'ordre de 800 ETPT ;

– la sous-consommation des moyens prévus pour les enseignants stagiaires provient du fait que le nombre de places aux concours a été fixé postérieurement au projet de loi de finances et en retrait par rapport aux prévisions.

2.– Programme *Enseignement scolaire public du second degré*

La consommation par catégorie d'emplois en ETPT de ce programme est supérieure au plafond.

| Catégorie | Plafond 2006 | Exécution 2006 | Écart |
|--|----------------|----------------|------------|
| Enseignants du premier degré | 478 467 | 10 331 | 380 |
| Enseignants du second degré | 397 841 | 398 969 | 1 128 |
| Enseignants stagiaires | 11 854 | 11 496 | -358 |
| Personnels administratif, technique et de service | 30 903 | 31 296 | 393 |
| Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves | 10 739 | 10 721 | -18 |
| Personnels d'encadrement | 16 200 | 15 654 | -546 |
| Total | 477 488 | 478 467 | 979 |

Source : ODE

Cette exécution s'explique essentiellement par le recrutement d'enseignants en 2004 et 2005 en raison des effets de la réglementation sur les cessations progressives d'activité prévue par la réforme des retraites en 2003. Le caractère moins attractif du nouveau régime de cessation anticipé a entraîné une diminution très importante des CPA jusqu'alors très prisés par les enseignants et corrélativement une augmentation de l'occupation des emplois.

La sous-consommation des moyens prévus pour les enseignants stagiaires résulte, comme pour les enseignants stagiaires du premier degré, des arbitrages définitifs sur le niveau des concours, inférieur aux hypothèses de construction du plafond d'emplois.

Le dépassement constaté quant aux personnels administratifs s'explique par une ventilation erronée de ces moyens entre ce programme et le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Cette anomalie a conduit à réaliser un premier ajustement en loi de finances 2007 à hauteur de 212 ETPT.

Enfin, 1 421 ETPT d'assistants étrangers n'ont pas été décomptés par ODE. Par ailleurs, l'évolution de l'application ODE permettra de prendre en compte des emplois non décomptés qui représentent environ 280 ETPT.

3.– L'exécution du programme *Vie de l'élève*

La consommation en ETPT par catégorie d'emplois de ce programme est retracée dans le tableau suivant.

| Catégorie | Plafond 2006 | Exécution 2006 | Écart |
|--|----------------|----------------|---------------|
| Personnels administratif, technique et de service | 92 723 | 88 031 | -4 692 |
| CPE stagiaires | 444 | 283 | -161 |
| Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves | 38 616 | 37 350 | -1 266 |
| Total | 131 783 | 125 664 | -6 119 |

Source : ODE

L'écart par rapport à la prévision s'explique par les raisons suivantes :

- les départs de MI-SE ont été plus importants que prévus à hauteur de 1 200 ETP ; les remplacements des MI-SE par des assistants d'éducation rémunérés par les EPLE ne figurent pas dans le plafond d'emplois ;

- les recrutements de conseillers principaux d'éducation stagiaires ont été moins importants que prévu par le schéma d'emplois de la loi de finances ;

- ponctuellement des moyens de personnel TOS ont été maintenus dans le plafond d'emplois alors qu'ils ont été transférés aux collectivités territoriales. Les crédits correspondant à ces écarts ont cependant été compensés aux collectivités territoriales en loi de finances rectificative pour 2006.

4.– L'exécution du programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale*

La consommation en ETPT par catégorie d'emplois de ce programme est résumée dans le tableau suivant.

| Catégorie | Plafond 2006 | Exécution 2006 | Écart |
|---|---------------|----------------|----------------|
| Enseignants du premier degré | 108 | 52 | - 56 |
| Enseignants du second degré | 115 | 148 | 33 |
| Enseignants-chercheurs | 4 | 4 | 0 |
| Personnels d'accompagnement | 832 | 722 | - 110 |
| Personnels administratif, technique et de service | 25 255 | 23 953 | - 1 302 |
| Personnels d'encadrement | 1 828 | 1 655 | - 173 |
| Personnels des bibliothèques | 21 | 19 | - 2 |
| Total | 28 163 | 26 553 | - 1 610 |

Source : ODE

L'écart par rapport à la prévision s'explique par :

- une répartition erronée des moyens en personnels administratifs entre ce programme et le programme *Enseignement scolaire public du second degré*, ainsi qu'il a déjà été expliqué plus haut ;

- 800 ETPT de vacances qui n'ont pas été décomptés par l'outil ODE et n'apparaissent pas, en conséquence, dans l'exécution 2006.

5.- L'exécution du programme *Enseignement privé du premier et du second degrés*

L'exécution par catégorie d'emplois de ce programme détaillée dans le tableau suivant fait apparaître un dépassement de 4 135 ETPT

| Catégorie | Plafond 2006 | Exécution 2006 | Écart |
|-----------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Enseignants du 1er degré | 43 843 | 44 476 | -633 |
| Enseignants du second degré | 85 246 | 89 166 | -3 920 |
| Enseignants stagiaires | 2 526 | 2 108 | 418 |
| Totaux | 131 615 | 135 750 | -4 135 |

Source : ODE

Ce dépassement résulte de difficultés techniques liées à la mise en place du nouveau mode de décompte des emplois en régime LOLF et, en particulier, à l'initialisation du socle 2006. En effet, la définition du plafond d'emploi sur ce programme a été réalisée, comme pour les autres, à partir de la consommation observée avec ODE en 2005. Or, dans quelques académies et pour certaines catégories d'agent uniquement, l'outil conçu par le ministère du Budget ne prenait pas en compte l'ensemble des fichiers paye compte tenu de difficultés dans diverses applications informatiques et de la façon dont pouvaient être codifiés les emplois et les dépenses concernées.

Dès lors, le plafond d'emploi de ce programme a été techniquement sous-évalué au moment du projet de loi de finances pour 2006. Ces difficultés ont toutefois été progressivement résolues par la migration des fichiers paye concernés vers des systèmes d'informations améliorés et le différentiel initial de computation des ETPT a été résorbé.

Par ailleurs, l'évolution de l'application ODE permettra de prendre en compte des emplois non décomptés dans l'exécution pour des motifs divers liés à la méthode de calcul des ETPT (agents en congés formation par exemple). Ils représentent moins de 610 ETPT pour l'exécution 2006, des travaux sont en cours pour déterminer exactement le nombre et la répartition de ces emplois.

C.- LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2007

En 2007, la mise en réserve initiale de crédits s'élève 139 millions d'euros, dont 76 sur le titre 2 relatif au personnel et 63 sur les autres titres. Les programmes *Enseignement scolaire public du 2nd degré* et *Vie de l'élève* ont en effet bénéficié d'une exonération de gel hors titre 2.

Le décret d'avance du 6 avril 2007 destiné au financement de plusieurs dépenses urgentes a annulé 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement sur les programmes 140, 139 et 214. Les prévisions de dépenses font apparaître un risque de reports de 18,5 millions d'euros hors titre 2 sur le programme 214.

Concernant le programme 139, les prévisions de dépenses hors titre 2 font apparaître un besoin de financement de 30,5 millions d'euros. Il convient de rappeler que l'essentiel de la dépense hors titre 2 est en effet constitué de dépenses obligatoires ou de dépenses de rémunération (bourses, forfait d'externat, contrats aidés, formation initiale, emplois jeunes), et ne permet pas de constituer une mise en réserve à hauteur de 5 %. L'absence de levée partielle du gel opéré en début d'année conduirait en conséquence à un report de charges.

Votre Rapporteur spécial a pris connaissance du décret d'avance publié le 26 octobre dernier. Ce décret annule 34,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21,3 millions d'euros de crédits de paiement. Il estime peu opportunes ces annulations alors que les crédits disponibles ne laissent aujourd'hui plus guère de marge disponible. **Il désapprouve, en particulier, l'annulation de 23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme *Enseignement technique agricole***, alors que les établissements de ce secteur manquent de moyens et sont pour certains dans une situation très difficile, alors qu'ils constituent un lieu de formation nécessaire et dont la performance éducative est reconnue de tous.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 30 octobre à 17 heures, votre commission des Finances a procédé, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

Après l'exposé de votre Rapporteur, Mme Sandrine Mazetier, membre de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a rendu hommage à l'équilibre relatif du rapport qui s'inquiète des questions relatives aux enseignants et aux personnels, notamment en ce qui concerne l'opacité avec laquelle les rectorats gèrent la fongibilité. Elle regrette que l'excellente idée du Rapporteur spécial relative à l'évaluation et au développement des expérimentations locales, qui constitue une demande importante de la communauté scolaire, n'ait pas fait l'objet de sa part d'un amendement tendant à doter ces expérimentations et leur évaluation d'un budget. La proposition de création d'un correspondant local par rectorat est insuffisante pour assurer le suivi et l'accompagnement de ces expérimentations.

Elle regrette également que les amendements qui augmentent les crédits affectés à l'enseignement agricole – et en particulier privé – soient gagés sur des réductions de crédits sur des programmes déjà très lourdement touchés par les réductions budgétaires et de postes et réduits à la portion congrue, à savoir l'enseignement du second degré et la vie de l'élève.

M. Thierry Carcenac a souligné les besoins éducatifs particuliers pour l'accompagnement éducatif et la scolarisation des enfants handicapés. Il a souhaité aller plus loin que la concertation avec les collectivités locales. Au vu de ce qu'a dit le Ministre de l'Intérieur, les normes qui sont en train d'être mises en place et les choix qu'effectue l'Éducation nationale vont conduire à des surcoûts énormes de transports scolaires. Concernant la scolarisation des enfants handicapés, les unités pédagogiques d'intégration et les classes d'intégration scolaire seront mises en place, et là aussi il faut prendre en compte le coût de transport des handicapés, qui pèse lourdement sur les budgets des collectivités locales dans les départements ruraux, sans pouvoir les imputer sur les crédits de la maison départementale des handicapés. Par ailleurs, il ne suffit pas de fidéliser les auxiliaires de vie scolaire par des contrats aidés, il faut créer des postes, pour éviter d'avoir des « tourniquets » et de devoir confier ces missions à des personnels sans formation. M. Thierry Carcenac a souhaité connaître le taux de TOS ayant opté pour le rattachement aux collectivités, afin de vérifier que les crédits de compensation inscrits suffiront à rembourser les départements et les régions. Il a indiqué que dans son département on ne trouvait plus d'enseignant de langues régionales. S'agissant des crédits pédagogiques, les programmes vont encore changer et on trouve encore des collèges où il n'y a pas d'ouvrages en euros et où les ouvrages

de géographie contiennent des cartes d'avant 1989. Il faut équiper les établissements. Dans un contexte où beaucoup de parents demandent des cartables allégés, il faut avoir deux séries d'ouvrages, à domicile et à l'école, et cela peut poser problème sur le plan financier pour les collectivités.

Il y a également un problème, notamment au regard du droit du travail, avec la Segpa (Section d'Enseignement Général et Professionnel Adapté), où les matériels mis aux normes par les collectivités locales ne peuvent être utilisés par les jeunes élèves. Parfois des jeunes vont chez des artisans qui ont des matériels moins perfectionnés et qui ne sont pas utilisables. Il faut alerter le ministre sur ces différents points.

M. Michel Vergnier a salué l'habileté du Rapporteur spécial à souligner les insuffisances des crédits mais à reconnaître une certaine progression. Il a observé que les préoccupations des enseignants ne portent pas sur les heures supplémentaires. Une véritable inquiétude est perceptible quant aux crédits de remplacement, de congé ordinaire et plus encore de formation, et il faut être vigilant. On a diminué les personnels pour suivre la diminution des effectifs d'élèves, alors que l'on aurait dû en profiter pour améliorer les conditions de travail et le taux d'encadrement. L'annonce de la semaine de quatre jours risque d'empêcher que soit menée une vraie réflexion sur les rythmes biologiques de l'enfant et ce qui serait une vraie semaine scolaire. Il semble que les collectivités territoriales devront à nouveau être concernées par les heures libérées, notamment pour l'accueil d'enfants. Il semble également que les enseignants prendraient en charge cet accueil, mais sous une forme restant à définir : bénévolat rémunéré, heures libérées, centres sociaux éducatifs mis en place par les collectivités ? Il faudrait réaliser un véritable bilan de ce dispositif au bout d'une année. Il convient de suivre cela de très près sauf à aboutir à des résultats inverses à ceux recherchés.

M. Laurent Hénart a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences du « samedi libéré », dont les modalités d'application, à la rentrée 2008, ne sauraient heurter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être informées sur les intentions du Gouvernement quant à l'éventualité d'activités mises en place le samedi matin.

Votre Rapporteur spécial a apporté les précisions suivantes :

– le bilan des expérimentations entreprises sera un chantier important pour l'année 2008. En effet, au cours de l'année scolaire 2006-2007, toutes les académies se sont engagées dans le processus de mise en œuvre des expérimentations relevant de l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Plus de 600 établissements expérimentateurs ont été répertoriés. Les coûts, y compris humains, de cette évaluation doivent être surveillés ;

– l'amendement majorant les crédits du programme *Enseignement technique agricole* pour y prévoir des crédits pour l'accompagnement des élèves

handicapés porte bien en diminution sur l'action n° 3 – *Aide sociale aux élèves* – du programme *Vie de l'élève*. Cependant cette action est justement consacrée aux crédits d'embauche des auxiliaires de vie scolaire pour l'accompagnement des élèves handicapés de l'enseignement général et technologique. Il s'agit donc de réduire de peu une dotation de 101 millions d'euros pour permettre cet accompagnement pour les élèves du programme 143 dans lequel rien n'a été prévu à cette fin ;

– la question des langues régionales est moins un problème budgétaire qu'un enjeu culturel qui implique de faire preuve de volontarisme ;

– s'agissant des coûts de la décentralisation, le principal transfert concerne les personnels techniciens et ouvriers, qui ont jusqu'au mois de décembre 2007 pour exprimer leur choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement de longue durée. Un premier transfert a été réalisé au 1^{er} janvier 2007 portant sur 43 455 ETP de TOS. Pour 2008, le ministère prévoit que 25 000 personnes opteront pour l'intégration dans la fonction publique territoriale et une provision correspondante de 782 millions d'euros a été prévue.

M. Thierry Carcenac a alors fait observer que son interrogation portait surtout sur la bonne adéquation entre la réalité des transferts et l'enveloppe financière prévue, dans la mesure où, dans beaucoup de départements, les personnels ont choisi majoritairement l'intégration dans la fonction publique territoriale.

Votre Rapporteur spécial a précisé que le ministère s'est engagé à ce que la provision prévue fasse, si nécessaire, l'objet d'un ajustement par amendement pour tenir compte des données définitives de l'exercice du droit d'option au 31 août 2007 et a indiqué qu'il sera attentif à ce problème.

Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

– l'indicateur mesurant le nombre de journées de suppléance assurées par les titulaires de zones de remplacement rapporté au nombre de journées de travail dues par ces personnels indique clairement que tant le taux de remplacement que le taux de rendement des personnels affectés au remplacement s'est amélioré régulièrement depuis l'année scolaire 2002, avec un taux très satisfaisant pour l'année scolaire 2006-2007. Il s'agit néanmoins de rester vigilant ;

– la question du « samedi libéré » doit effectivement être suivie de près, et sa mise en œuvre passer par la négociation et le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Laurent Hénart a suggéré que les rapporteurs spéciaux des missions *Enseignement scolaire* et *Sports, jeunesse et vie associative* travaillent conjointement à des propositions innovantes. L'exemple de l'installation des centres de loisirs, qui relèvent du ministère chargé de la jeunesse, peut inspirer la mise en place d'autres outils permettant à l'État de soutenir les initiatives locales.

Votre Rapporteur spécial a souligné l'intérêt des expérimentations, qui permettent de susciter une grande diversité de projets. La mise en place des réseaux d'école est ainsi une excellente initiative. Il faut faire travailler ensemble les différents acteurs, à commencer par les associations et les parents d'élèves.

Votre Commission a alors examiné trois amendements de votre Rapporteur spécial :

– le premier majorant de 8 millions d'euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de mettre les crédits de fonctionnement en conformité avec la réglementation sur le montant de la subvention de fonctionnement, et minorant du même montant ceux du programme *Enseignement scolaire public du second degré* ;

– le deuxième majorant de 800 000 euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de prévoir des crédits permettant l'accompagnement des élèves handicapés et minorant du même montant ceux du programme *Vie de l'élève* ;

– le dernier majorant de 780 000 euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de mettre les réductions d'emplois du programme en conformité avec les principes de calcul énoncés et minorant du même montant ceux du programme *Enseignement scolaire public du second degré*.

Votre Commission a *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Enseignement scolaire*, ainsi modifiés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 33

Amendement (II- 87) présenté par M. Yves Censi, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission « Enseignement scolaire »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|--|----------------|----------------|
| Enseignement scolaire public du premier degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement scolaire public du second degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 8 000 000 0 |
| Vie de l'élève <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement privé du premier et du second degrés <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement technique agricole <i>Dont titre 2</i> | 8 000 000 0 | 0 0 |
| TOTAUX | 8 000 000 | 8 000 000 |
| SOLDE | 0 | |

Article 33

Amendement (II- 88) présenté par M. Yves Censi, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission « Enseignement scolaire »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|--|----------------|--------------------|
| Enseignement scolaire public du premier degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement scolaire public du second degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Vie de l'élève <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 800 000 800 000 |
| Enseignement privé du premier et du second degrés <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement technique agricole <i>Dont titre 2</i> | 800 000 0 | 0 0 |
| TOTAUX | 800 000 | 800 000 |
| SOLDE | 0 | |

Article 33

Amendement (II- 89) présenté par M. Yves Censi, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission « Enseignement scolaire »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|--|--------------------|--------------------|
| Enseignement scolaire public du premier degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement scolaire public du second degré <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 780 000 780 000 |
| Vie de l'élève <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement privé du premier et du second degrés <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Enseignement technique agricole <i>Dont titre 2</i> | 780 000 780 000 | 0 0 |
| TOTAUX | 780 000 | 780 000 |
| SOLDE | 780 000 | |

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Mme Odile Ravaux et M. Bruno Jaouen, chargés du budget de l’enseignement (SGEN-CFDT)

– M. Luc Bentz, secrétaire national chargé du dossier éducation, M. Driss, secrétaire national de la fédération et responsable revendicatif, M. Barbier, syndicat des enseignants, Mme Roques, membre du bureau national du syndicat des inspecteurs

– M. Jean-Louis Buer, Directeur général de l’enseignement et de la recherche au ministère de l’Agriculture et de la pêche

– M. Fernand Girard, secrétariat général de l’enseignement catholique,

– M. Aschieri (FSU)

– M. François Portzer, vice-président (SNALC-CSEN)

– M. Dellacasagrande, directeur des affaires financières au ministère de l’Éducation nationale, responsable du programme *Enseignement privé du premier et du second degré*

– M. Yves Georges, vice-président et M. Abraham, chargé de mission (UNAPEL)

– M. Nau, secrétaire général (FEP-CFDT)

– M. Bernard Billard, secrétaire général (SPELC)

– M. Pierre-Yves Duwoye

– MM. Richard Beraud, Vandevyver et Désiré (FERC-CGT)

– MM. Hascoet, Vial et Lambey (bureau national de l’UNI-Lycée)

– M. Jean-Louis Nembrini, Directeur général de l’enseignement scolaire

– M. Christian Lage, secrétaire général, et M. Pascal Vivier, secrétaire national (SNETAA-EIL)

– M. Claude Charmont, secrétaire fédéral FNEC-FP-FO

– M. Farid Hamana (FCPE)

– M. Christian Levrel (SCENRAC-CFTC)

– M. Loïc Toussaint de Quièvre-court (FAEN)

– Mmes Anne Kerkhove et Claudine Claux (PEEP)

– Mme Pascale Brethenoux, secrétaire générale (SCENRAC-CFTC), pour l’Éducation nationale et M. Levrel, pour l’Enseignement privé

– M. Yvon Le Norcy, secrétaire général du CNEAP.