



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 22

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I.– LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2009</b> .....	11
<b>A.– LA DÉPENSE PUBLIQUE CONSACRÉE À L'ÉDUCATION SCOLAIRE EN FRANCE : COÛT         COMPARÉ ET EFFICACITÉ</b> .....	11
1.– La dépense moyenne par élève en France et dans les pays comparables .....	11
2.– La maîtrise des compétences et l'efficacité du système éducatif.....	13
<b>B.– LES CRÉDITS DE LA MISSION</b> .....	14
1.– Une évolution globale des crédits stabilisée hors pensions en 2009 .....	14
2.– L'insertion du budget 2009 dans la programmation pluriannuelle 2009-2011 .....	14
3.– Les changements de périmètre .....	15
<b>C.– LES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POUR 2009</b> .....	16
1.– L'accompagnement éducatif .....	16
2.– La poursuite de l'intégration scolaire des élèves handicapés.....	18
<b>D.– UN SCHEMA D'EMPLOI FONDÉ SUR UNE UTILISATION OPTIMISÉE DES PERSONNELS</b> .....	19
1.– L'évolution de la démographie scolaire .....	19
2.– La diminution du plafond d'emplois en 2009.....	20
3.– La progression régulière du pouvoir d'achat des personnels .....	21
4.– Les nouvelles mesures en faveur de l'amélioration de la condition matérielle des enseignants.....	22
<i>a) La création d'une prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et                 d'orientation</i> .....	23
<i>b) Création d'une prime spéciale liée aux heures supplémentaires</i> .....	23
<i>c) La revalorisation des taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux                 directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé</i> .....	23
5.– La reconduction, sans stabilisation, des contrats aidés .....	24
6.– Les charges de pensions en forte progression .....	25

<b>II.- OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	27
A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ.....	27
1.- Présentation des crédits .....	27
2.- Une mobilisation plus adaptée de la ressource enseignante .....	28
B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	29
1.- Présentation des crédits .....	29
2.- Le plafond d'emplois en diminution de 2 % .....	30
3.- Les mesures de revalorisation .....	31
4.- La rémunération des heures supplémentaires.....	31
C.- LA VIE DE L'ÉLÈVE.....	32
1.- La présentation des crédits.....	32
2.- La diminution du plafond d'emploi principalement liée à l'achèvement de la décentralisation .....	32
D.- L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ .....	34
1.- La présentation des crédits .....	34
2.- Le plafond d'emplois est réduit à parité avec l'enseignement public.....	35
3.- Les crédits d'intervention .....	35
E.- LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE .....	35
1.- Les crédits du programme .....	36
2.- Le plafond d'emplois stable par rapport à la prévision 2008 .....	36
3.- La justification des crédits.....	37
F.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE .....	37
<b>III.- UNE GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF PLUS PERFORMANTE ET UNE MEILLEURE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE</b> .....	39
A.- LA PROGRESSION QUALITATIVE DE L'ENSEIGNEMENT.....	39
1.- Une utilisation plus efficace de l'argent public : la « reconquête » du mois de juin.....	39
2.- De nouveaux outils d'évaluation .....	40
3.- Des expérimentations pédagogiques plus nombreuses.....	40
4.- La création de places d'internat dans le cadre du plan « Espoir banlieues » .....	42
B.- UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PLUS EFFICACE .....	42
1.- Les surnombres disciplinaires au plus bas en 2009 .....	42
2.- La diminution régulière du pourcentage d'heures non assurées .....	43
3.- Le remplacement de courte durée se heurte à des obstacles mais s'améliore cependant .....	44

<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>47</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 69 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, soit une proportion très insuffisante.

Il y a lieu de s'étonner qu'au 22 octobre 2008, dernier jour d'examen des missions en commission des Finances, 15 % des réponses n'étaient toujours pas reçues.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial prend acte de la **stabilité du budget** de l'enseignement scolaire pour 2009, ce qui permet de préserver la qualité du « face à face devant les élèves », c'est-à-dire le taux d'encadrement et de présence des enseignants dans les classes. Le « face à face » pédagogique devrait même progresser avec l'ouverture de 500 classes supplémentaires dans l'enseignement primaire.

Il se félicite de la bonne mise en place de l'**accompagnement éducatif**, qui correspond à une réelle demande des familles. Il note le succès remporté par les stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires et l'engagement d'un grand nombre d'enseignants qui ont souhaité effectuer des heures supplémentaires pour permettre la mise en place de cet accompagnement.

Il approuve les **mesures de formation** entreprises à l'intention des bénéficiaires des **contrats aidés**, emplois de vie scolaire en particulier ; il souligne néanmoins à nouveau que la courte durée de ces contrats conduit l'établissement à perdre la personne recrutée au moment où elle y a acquis une compétence et où, sur le plan personnel, elle a pu s'implanter dans sa région. Une stabilisation de ces postes serait de loin préférable, pour le bon fonctionnement de l'établissement et l'engagement humain auprès des élèves handicapés, en ouvrant à l'administration scolaire la possibilité de recruter en contrat de droit public. Votre Rapporteur spécial demande au Gouvernement d'entreprendre une réflexion sur cette évolution des statuts et des contrats à proposer aux personnels qui apportent un concours important à la bonne marche des établissements et participent à la présence adulte dans les établissements.

Le manque de **formation des auxiliaires de vie scolaire (AVS)** a été relevé à plusieurs reprises et il faut noter une amélioration certaine en ce domaine : le cahier des charges de la formation adressé à toutes les académies précise l'ensemble des tâches accomplies par les AVS. Une offre accrue de formation a été proposée pendant l'année scolaire 2007-2008. Des préconisations ont été adressées aux services déconcentrés pour favoriser le recrutement de personnels sur des contrats de trois ans pour une plus grande stabilité et une meilleure efficacité de ces personnels. Votre Rapporteur spécial prend acte de ces efforts qui doivent être poursuivis.

Le Gouvernement a prévu la création d'une **agence du remplacement** pour améliorer les caractéristiques du remplacement et mobiliser la ressource enseignante plus efficacement qu'elle ne l'est aujourd'hui, constatant que le taux de mobilisation des 25 000 enseignants du second degré affectés sur des missions de remplacement plafonne à 82 %, par exemple. Si la future Agence du remplacement doit constituer un organe d'analyse et de planification, elle ne saurait jouer un rôle de gestion du personnel affecté au remplacement. Cette gestion doit en effet prendre place au niveau des académies, afin que les données locales soient prises en compte, et une gestion centralisée qui risquerait d'être moins efficace que la gestion actuelle serait mal comprise des personnels concernés.

Votre Rapporteur spécial souligne qu'il est essentiel de maintenir le niveau actuel des recrutements des **assistantes sociales en milieu scolaire** et de ne pas voir se dégrader le taux moyen d'encadrement national, qui est, à la rentrée 2007, d'une assistante ou un assistant de service social pour 2 120 élèves, soit un peu mieux qu'à la rentrée 2006, pour laquelle il était de 2 135.

Le décret du 12 février 2007 favorisant la bivalence en lui donnant une base statutaire a été abrogé par un décret du 31 août 2007. Ce retrait a malheureusement mis fin à la mise en œuvre de mentions complémentaires au concours du CAPES, alors que le concours 2007 avait permis à certains lauréats d'obtenir cette mention complémentaire. Il serait souhaitable que l'option de **la bivalence** soit à nouveau ouverte pour les candidats volontaires. Votre Rapporteur spécial est favorable à une nouvelle ouverture de mentions complémentaires dans les prochains concours afin de disposer à terme d'enseignants bivalents, dont la présence ne manquera pas de contribuer à faciliter une gestion des ressources humaines au sein des établissements.



## INTRODUCTION

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* demeure le premier budget de l'État avec **59,99 milliards d'euros en crédits de paiement** et 60 milliards d'euros en autorisations d'engagement pour 2009. Elle comporte cinq programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale et un programme relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

Ce budget s'inscrit pour la première fois dans la perspective pluriannuelle 2009-2011 : à structure constante, il passera de 60 milliards d'euros en 2009 à 61,9 milliards d'euros (soit 2,8 % d'augmentation), puis à 63,2 milliards en 2011 (soit 2,1 % d'augmentation).

Ayant tiré les enseignements des études comparatives conduites par l'OCDE, notamment, sur l'efficacité des systèmes d'enseignement nationaux, le Gouvernement a engagé une réforme profonde du système éducatif, afin d'assurer la réussite de tous les élèves, ce qui se traduit par trois objectifs : diviser par trois le nombre d'élèves en grande difficulté à l'issue de l'école primaire, abaisser le nombre des sorties sans diplôme du système scolaire, qui s'élèvent actuellement à 150 000, et, enfin assurer une meilleure préparation des élèves aux études supérieures.

La loi du 23 avril 2005 avait introduit la notion de socle commun de connaissances et de compétences, ce qui a conduit à définir le contenu de ce socle, pendant l'année 2006.

Les objectifs qualitatifs ainsi définis ont conduit à réformer le système éducatif, en commençant par l'enseignement primaire : de nouveaux programmes ont été élaborés et sont entrés en vigueur à la rentrée 2008 à l'école maternelle et à l'école élémentaire. Une nouvelle organisation scolaire a été mise en place avec une durée de la semaine scolaire ramenée à 24 heures, les deux heures libérées étant consacrées aux élèves rencontrant des difficultés en français et en mathématiques. Les stages de remise à niveau ont été institués, et ont concerné plus de 80 000 élèves et 16 000 enseignants rémunérés en heures supplémentaires défiscalisées.

C'est la réforme du lycée qui est aujourd'hui à l'examen, une concertation ayant été ouverte par le ministre de l'éducation nationale avec les syndicats d'enseignants et les organisations représentatives des lycéens. Ses objectifs sont d'assurer une meilleure préparation des lycéens aux études dans l'enseignement supérieur, le lycée devant devenir l'étape préalable à la poursuite de la formation. Dans ce domaine la marge de progression reste large puisqu'un étudiant sur deux n'obtient pas sa licence en trois ans.

Il s'agit aussi de conduire une politique d'orientation ambitieuse et d'ouvrir un « second choix » au lycéen alors que la rigidité des filières actuelles tend à rendre définitifs les choix des élèves. Enfin, il s'agit de mieux accompagner les lycéens et de leur offrir un suivi plus personnalisé, pour leur permettre de mieux réussir (le taux de redoublement en seconde est aujourd'hui de 15 %) et de mieux définir leur parcours scolaire.

On soulignera qu'un dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée a été mis en place à la rentrée 2008 dans deux cents établissements accueillant des élèves connaissant des difficultés particulières, avec un appui individualisé aux élèves volontaires. Il s'agit d'une première étape de la réforme du lycée.

La réforme de l'enseignement professionnel entrera quant à elle en vigueur à la rentrée 2009. Elle répond à trois objectifs principaux : améliorer l'attractivité de la voie professionnelle, limiter les sorties sans qualification et élever le niveau de qualification.

L'élément essentiel de cette réforme est l'organisation en trois ans du baccalauréat professionnel, afin d'assurer l'égale dignité des trois voies du lycée. À la rentrée 2008, 70 000 élèves se sont engagés dans un cursus de baccalauréat professionnel en trois ans qui deviendra la référence en 2009. Mais cette rénovation s'accompagne également d'une réflexion sur les besoins du monde économique et sur l'offre de formation qui doit s'en déduire.

Enfin, le présent projet comporte plus de 410 millions d'euros de mesures catégorielles, destinés à mieux reconnaître la valeur du travail des enseignants.

Ces différentes réformes et la mise en place de nouveaux « services » à destination des élèves pourront être financées par le choix d'une modération de l'emploi public et d'une gestion plus efficace des ressources humaines de l'Éducation nationale.

## I.- LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2009

### A.- LA DÉPENSE PUBLIQUE CONSACRÉE À L'ÉDUCATION SCOLAIRE EN FRANCE : COÛT COMPARÉ ET EFFICACITÉ

En 2007, la dépense intérieure d'éducation atteint 125,3 milliards d'euros, ce qui correspond à 6,6 % de la richesse nationale. Pour l'éducation, la collectivité nationale, tous financeurs confondus, réalise un effort financier à hauteur de 1 970 euros par habitant ou 7 470 euros par élève ou étudiant.

En tenant compte des sources de financement publiques et privées, les pays de l'OCDE consacraient en 2005 en moyenne 5,8 % de leur PIB aux établissements d'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage varie de 4,2 % pour la Grèce à 8 % pour l'Islande. Pour la France, le pourcentage est de 6 %. La dépense de la France est au-dessus de la moyenne, précède l'Australie (5,8 %), l'Allemagne (5,1 %) mais se situe notamment derrière les États-Unis (7,1 %), la Suède (6,4 %) et le Royaume-Uni (6,2 %).

Outre une dépense supérieure à la moyenne, le temps horaire d'instruction obligatoire reste 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, à l'issue de la réforme entrée en vigueur en septembre 2008, de 864 heures par an en France contre un peu plus de 800 heures en moyenne dans les autres pays européens. Pour le second cycle du secondaire, le temps d'instruction obligatoire moyen à quinze ans est de 1 147 heures par an en France contre 955 heures par an pour la moyenne européenne.

Enfin, la durée de la scolarisation est supérieure en France à la moyenne des autres pays européens. 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 années en moyenne dans les autres pays européens.

En somme, le coût par élève reste plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union Européenne dans le secondaire, et notamment pour le second cycle du secondaire.

#### 1.- La dépense moyenne par élève en France et dans les pays comparables

Les dépenses moyennes par élève du premier et du second degrés ont augmenté dans des proportions importantes – respectivement de 79 % et 60 % – depuis 1980. La dépense moyenne par étudiant de l'enseignement supérieur a, quant à elle, augmenté de 36 %, la forte hausse des effectifs jusqu'en 1996, puis récemment depuis 2000, ayant absorbé la plus grande part de l'augmentation des crédits consacrés à l'Enseignement supérieur.

De 1980 à 2007, la dépense moyenne pour un élève du premier degré est passée, à prix constants, de 2 780 euros à 5 360 euros, soit une augmentation de 79 %, ou en moyenne annuelle de 2,2 %. Cette évolution se situe, sur une longue période, dans un contexte de baisse des effectifs d'élèves du premier degré et de revalorisation des carrières des enseignants, notamment par la création du corps des professeurs des écoles.

La dépense par élève du second degré a progressé de 60 % entre 1980 et 2007 pour s'établir à 8 870 euros. Moins forte que dans le premier degré, cette hausse résulte d'une part, de l'amélioration de la carrière des enseignants, parmi lesquels agrégés et certifiés sont de plus en plus nombreux, et, d'autre part, des conséquences des lois de décentralisation. En effet, depuis le transfert des crédits d'apprentissage, de transports scolaires (à partir de 1984), de fonctionnement des collèges et lycées (1986) et d'équipement de ces établissements (progressivement à partir de 1986), les départements et les régions participent massivement à la dépense d'éducation dans le second degré.

Le tableau suivant compare la dépense moyenne par élève en France et dans les pays comparables.

**COMPARAISON INTERNATIONALE DES COÛTS DES ÉLÈVES  
(ANNÉE 2005)**

*(en équivalents dollars)*

Pays	Élémentaire	Second degré	Supérieur (incluant les dépenses de R et D)
Australie	5 992	8 408	14 579
Belgique	6 648	7 731	11 960
Finlande	5 557	7 234	12 285
<b>France</b>	<b>5 365</b>	<b>8 927</b>	<b>10 995</b>
Allemagne	5 014	7 636	12 446
Grèce	5 146	8 423	6 130
Italie	6 835	7 648	8 026
Japon	6 744	7 908	12 326
Pays Bas	6 266	7 741	13 883
Espagne	5 502	7 211	10 089
Suède	7 532	8 198	15 946
Royaume Uni	6 361	7 167	13 506
États Unis	9 156	10 390	24 370
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>6 173</b>	<b>7 804</b>	<b>11 512</b>

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, édition 2008

## 2.— La maîtrise des compétences et l'efficacité du système éducatif

L'efficacité de notre système éducatif a connu un recul sur la période 2001-2006, selon les enquêtes comparatives menées par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA).

En juin 2001, les élèves de CM1 évalués en France par l'enquête PIRLS (*Progress in international literacy study*) obtenaient un score nettement supérieur à la moyenne internationale, mais dans un rang médian parmi les pays comparables sur la moyenne OCDE. La dernière évaluation, réalisée en mai 2006, laisse apparaître que la France se trouve dans le peloton de queue des pays européens, puisque sur 21 pays, 15 ont des scores moyens supérieurs et qu'elle voit sa place reculer.

En ce qui concerne les élèves de 15 ans, en compréhension de l'écrit, les résultats semblent s'être dégradés puisque la France (488 points) passe au-dessous de la moyenne OCDE (492 points) alors qu'elle était restée dans la moyenne des pays de l'OCDE de 2000 à 2003. Comme en 2000 et 2003, la France est restée dans le groupe des pays autour de la moyenne OCDE mais en descendant vers le bas de ce groupe. De plus, en 2006, les élèves des niveaux très bas pourraient représenter 21,8 % des élèves français alors qu'ils étaient 15,2 % en 2000 et 17,5 % en 2003.

Les élèves les moins performants sont 8,5 % de l'ensemble des élèves français alors qu'ils étaient 6,3 % en 2003 et 4,2 % en 2000. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, cette proportion est passée de 6,2 à 7,4 % en six ans. La plupart de ces élèves 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.

En mathématiques, l'évaluation 2006 fait apparaître une chute de 15 points des jeunes français qui peut alerter : elle montre une tendance à la baisse dans la mesure où celle-ci concerne chacun des aspects de l'évaluation. Comme pour la compréhension de l'écrit, on constate donc un glissement de la population vers les bas niveaux.

Votre Rapporteur spécial approuve la mise en place par le ministère de nouveaux outils d'évaluation dès la rentrée 2008-2009, sur la base de protocoles nationaux élaborés en référence aux nouveaux programmes d'enseignement de l'école primaire. Cette première phase devra être suivie de la mise en place de nouveaux outils d'évaluation également pour le secondaire.

## B.– LES CRÉDITS DE LA MISSION

À périmètre constant, **le projet de budget de l'enseignement scolaire progresse de 1,2 milliard d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2008, **soit une augmentation de 2,1 %**.

### 1.– Une évolution globale des crédits stabilisée hors pensions en 2009

Ce budget participe à l'effort de maîtrise de la dépense publique tout en promouvant des objectifs d'efficacité accrue de notre système d'enseignement. Pour cela, le ministère procède, d'une part, à des réorganisations dans de nombreux domaines et d'autre part, améliore de façon continue la gestion des personnels de l'éducation nationale afin que la diminution du plafond d'emplois ne porte pas atteinte à la qualité de l'enseignement et ne détériore pas le niveau d'encadrement des élèves.

Plusieurs priorités seront mises en œuvre à travers le présent projet de budget : l'amélioration des résultats du système éducatif, l'ouverture de nouveaux services aux élèves pour atteindre une plus grande justice sociale, la mise en place d'une organisation plus efficace et, enfin, l'amélioration de la situation matérielle des agents de l'Éducation nationale.

Votre Rapporteur spécial souligne que ce projet de budget doit intégrer la progression importante des cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions* résultant de la hausse du taux retenu à compter du 1<sup>er</sup> janvier (soit 60,76 % au lieu de 56,02 % pour 2008). Cette augmentation a pour effet de faire passer le total des cotisations de la mission de 13,89 milliards d'euros à 14,98 milliards d'euros.

Aussi, si l'on ne tient pas compte de cette progression, le projet de budget apparaît stable par rapport à 2008, ce qui doit être salué dans le contexte particulièrement contraint de ce budget 2009. **Votre Rapporteur spécial souligne que ces prévisions ont le mérite de maintenir, voire de faire progresser le niveau du « face à face pédagogique », c'est-à-dire le niveau quantitatif de la présence des enseignants devant les élèves ; par ailleurs le maintien global des moyens constitue un engagement très positif alors que la démographie scolaire est en baisse.**

### 2.– L'insertion du budget 2009 dans la programmation pluriannuelle 2009-2011

Le présent projet de loi s'inscrit dans le nouveau cadre budgétaire pluriannuel 2009-2011 et traduit la priorité éducative du Gouvernement. Il contribue à la maîtrise de la dépense publique en utilisant de manière plus efficace les ressources enseignantes.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009 À 2011

(en euros)

Mission/programme		PLF 2009	PLF 2010	Variation 2010/2009 (%)	PLF 2011	Variation 2011/2010 (%)
Enseignement scolaire	Plafond AE	60 008 794 865	61 674 792 958	2,78	62 952 233 984	2,07
	Plafond CP	59 991 180 082	61 648 486 799	2,76	62 925 810 651	2,07
Enseignement scolaire public du premier degré Ministre de l'Éducation nationale	AE	17 263 218 282	17 850 834 973	3,40	18 448 878 372	3,35
	CP	17 263 218 282	17 850 834 973	3,40	18 448 878 372	3,35
Enseignement scolaire public du second degré Ministre de l'Éducation nationale	AE	28 685 718 465	29 551 787 828	3,02	30 103 975 872	1,87
	CP	28 685 718 465	29 551 787 828	3,02	30 103 975 872	1,87
Vie de l'élève Ministre de l'Éducation nationale	AE	3 772 721 205	3 837 510 148	1,72	3 887 797 245	1,31
	CP	3 772 721 205	3 837 510 148	1,72	3 887 797 245	1,31
Enseignement privé du premier et second degré Ministre de l'Éducation nationale	AE	9 946 656 559	7 023 305 182	- 29,39	7 042 676 602	0,28
	CP	9 946 656 559	7 023 305 182	- 29,39	7 042 676 602	0,28
Soutien de la politique de l'Éducation nationale Ministre de l'Éducation nationale	AE	2 071 800 491	2 110 713 012	1,88	2 141 066 615	1,44
	CP	2 067 585 708	2 096 906 853	1,42	2 127 143 282	1,44
Enseignement technique agricole Ministre de l'Agriculture et de la pêche	AE	1 268 679 863	1 300 641 815	2,52	1 327 839 278	2,09
	CP	1 255 279 863	1 288 141 815	2,62	1 315 339 278	2,11

AE = autorisations d'engagement

CP = crédits de paiement

Source : Ministère de l'Éducation nationale

### 3.— Les changements de périmètre

La plus importante mesure de périmètre est liée à la fin de la mise en œuvre de la décentralisation en vertu de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales. Elle porte sur un montant total de 353 millions d'euros et un transfert de 11 360 ETP. Conformément aux dispositions de la loi, les agents souhaitant être intégrés ou détachés dans la fonction publique territoriale, lors du dernier exercice, ont pu exercer leur droit d'option entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 26 décembre 2007.

Sur le programme *Vie de l'élève*, le transfert concerne 10 372 agents TOS qui ont opté pour l'intégration ou le détachement dans la fonction publique territoriale, ainsi que le transfert de 861 emplois de TOS vacants.

Au total, les emplois de l'Éducation nationale (non titulaires, personnels TOS et gestionnaires titulaires, emplois vacants) qui auront été transférés aux collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 représentent **93 848 emplois** pour un montant total de crédits transférés de

**2,68 milliards d'euros.** Les options exprimées par les agents concernés par ces transferts se répartissent ainsi : 67 % ont fait le choix d'une intégration immédiate dans la fonction publique territoriale et 33 % seront placés en détachement de longue durée.

On notera que 9 emplois sont transférés vers le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* correspondant à des personnels affectés à l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et que 60 emplois sont transférés vers le ministère du Logement et de la ville au titre de la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le cadre du « plan Espoir banlieues » (3,84 millions d'euros).

## C.- LES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POUR 2009

Le présent projet de loi traduit les priorités fixées par le Gouvernement en matière d'éducation. Il s'agit au premier plan de la généralisation de l'accompagnement éducatif, de la modernisation de l'organisation du remplacement des enseignants et de la poursuite des efforts engagés en vue de la scolarisation des élèves handicapés. Par ailleurs la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 sur l'école se prolonge par la mise en œuvre du socle commun de connaissances, avec la possibilité à partir de l'année scolaire 2008-2009 d'évaluer l'efficacité de l'enseignement du niveau académique au niveau de l'établissement par la déclinaison du dispositif de la performance.

### 1.- L'accompagnement éducatif

L'accompagnement éducatif a été mis en place à la rentrée scolaire 2007 dans les collèges d'éducation prioritaire, puis a été généralisé à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat à la rentrée 2008. Le dispositif a également été étendu à toutes les écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire, en particulier à celles relevant des réseaux « ambition réussite » ainsi qu'à toutes les écoles volontaires.

On rappellera qu'il comporte une aide aux devoirs et aux leçons, la mise en place d'activités sportives et culturelles. Les activités proposées durant le temps d'accompagnement éducatif sont 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.

Le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 a fixé les modalités de l'exonération fiscale et de la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale pour les heures supplémentaires effectuées par les agents publics à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007. **La rémunération des heures ayant fait l'objet d'exonérations**



**représente un montant de 251,2 millions d'euros**, soit 26 % du total des heures rémunérées au titre de l'année 2007, y compris le report des heures supplémentaires effectuées en décembre 2007 et liquidées après service fait sur le mois de janvier 2008.

**De janvier à mai 2008**, l'assiette de l'ensemble des heures supplémentaires (HSE, HSA et heures d'interrogation) exonérées de cotisations et défiscalisées s'établit à **502 millions d'euros**.

**Le présent projet de loi de finances prévoit que 323 millions d'euros seront consacrés à cet accompagnement éducatif**, 183 millions venant s'ajouter aux 140 millions inscrits à ce titre dans la loi de finances pour 2008. Ces crédits se répartiront ainsi :

– 115 millions d'euros seront consacrés à la rémunération d'environ 3 millions d'heures supplémentaires effectives qui pourront être accomplies par les enseignants volontaires qui s'engagent dans le dispositif ;

– 134 millions d'euros permettant de rémunérer 6 000 assistants d'éducation dont le recrutement a été engagé dès 2008 ;

– 54 millions d'euros affectés à des subventions versées aux collectivités locales, aux établissements privés sous contrat ou à des associations complémentaires de l'école ou du monde de la culture ou du sport ;

– 20 millions d'euros enfin en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS), de même qu'en 2008.

Des stages de remise à niveau sont également proposés aux élèves pendant les vacances scolaires : mis en place dès les vacances de Pâques de l'année scolaire 2007-2008, un premier bilan fait état de la participation de plus de 120 000 élèves aux stages organisés durant l'été 2008, montrant ainsi qu'ils répondent à une réelle attente des familles.

Ces stages sont essentiellement animés par des enseignants volontaires rémunérés en heures supplémentaires ou par des assistants pédagogiques disposant d'un niveau de diplôme au moins égal à bac +2.

Un dispositif de réussite expérimentale a été mis en place dans 200 « lycées difficiles » à la rentrée 2008. Considérés comme des laboratoires de la réforme du lycée, ces établissements proposent dorénavant des stages de remise à niveau pendant les vacances et un accompagnement tout au long de l'année. Cet accompagnement de la réussite est assuré par des professeurs spécialement rémunérés en heures supplémentaires, par des assistants d'éducation, par des étudiants se destinant à l'enseignement, mais aussi, pour les ateliers de langue, par des locuteurs natifs.

## 2.- La poursuite de l'intégration scolaire des élèves handicapés

À la rentrée 2007, le nombre des élèves handicapés accueillis en milieu scolaire ordinaire s'élevait à 162 000 contre 155 400 l'année antérieure ; 10 000 élèves de plus ont pu être scolarisés à la rentrée 2008.

Sur cet effectif, 110 800 élèves ont été intégrés à une classe ordinaire alors que 51 200 bénéficient 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.

Dans le premier degré, le nombre de dispositifs collectifs (CLIS) est stabilisé depuis deux ans autour de 4 060 postes spécialisés du premier degré, ce qui apparaît globalement satisfaisant. Toutefois, un léger accroissement pourrait sur trois ans, compte tenu du mouvement croissant de scolarisation en milieu ordinaire.

Dans le second degré, le développement des unités pédagogiques d'intégration se poursuit. Après 250 unités ouvertes à la rentrée 2008, **200 unités seront créées à la rentrée 2009**, soit 166 pour l'enseignement public et 34 pour l'enseignement privé. Le nombre d'UPI dans le second degré en 2009 sera donc de 1 600, l'objectif fixé par le ministère étant de disposer de 2 000 unités en 2010. Les effectifs des UPI sont limités à dix élèves.

**EFFECTIF TOTAL DES ÉLÈVES HANDICAPÉS SCOLARISÉS EN MILIEU ORDINAIRE EN 2007-2008 (PUBLIC ET PRIVÉ)**

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Élèves intégrés individuellement	90 266	103 472	106 499	110 801
Élèves bénéficiant de dispositifs collectifs	43 572	47 532	49 064	51 215
<b>Total élèves handicapés scolarisés</b>	<b>133 838</b>	<b>151 004</b>	<b>155 563</b>	<b>162 016</b>

Source : enquête DGESCO/DEPP 2007

Pour assurer l'accompagnement des élèves accueillis dans les nouvelles UPI implantées dans le public, 166 auxiliaires de vie scolaire (AVS) collectifs supplémentaires sont prévus.

En 2009, l'accompagnement des élèves handicapés sera assuré par les auxiliaires de vie scolaire chargés d'un accompagnement individuel (9 500 auxiliaires rémunérés au titre des dépenses de personnel à hauteur de 210 millions d'euros) et par 2 000 auxiliaires de vie scolaire chargés d'un accompagnement collectif dont le coût s'élève à **42,6 millions d'euros**.

Parmi les 42 500 contrats aidés prévus au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour un coût total de 134 millions d'euros, plus de 13 000 seront chargés de l'accompagnement d'élèves handicapés, le ministère de l'Éducation nationale, prenant en charge le coût « employeur » de ces contrats.

Votre Rapporteur spécial avait regretté le manque de formation des auxiliaires de vie scolaire et la durée trop brève de leur contrat, qui ne permet pas à l'élève handicapé ni à l'établissement de bénéficier de la stabilité que peut représenter la présence d'une aide expérimentée.

Une évolution se dessine dans ce domaine de la formation et de la nature du contrat, ce dont il faut se réjouir. Ainsi, le cahier des charges de la formation adressé à toutes les académies a permis la mise en place de modules structurés couvrant l'ensemble des tâches accomplies par les AVS. Une offre accrue de formation a été proposée pour les personnels assurant l'accompagnement des élèves handicapés au cours de l'année scolaire 2007-2008 : 35 % des personnels étaient en attente de formation à la rentrée scolaire 2007, pourcentage réduit à 5 % en juin 2008.

Des préconisations ont été adressées aux services déconcentrés pour favoriser le recrutement de personnels sur des contrats de trois ans pour une plus grande stabilité et une meilleure efficacité. La mise en place de VAE (valorisation des acquis de l'expérience) est également améliorée.

#### D.- UN SCHÉMA D'EMPLOI FONDÉ SUR UNE UTILISATION OPTIMISÉE DES PERSONNELS

Le schéma d'emploi est basé sur la prévision d'une légère décroissance des effectifs d'élèves : environ 6 000 élèves pour un total de 12 millions. Malgré cette baisse, la volonté du Gouvernement est de préserver la stabilité du budget de l'enseignement scolaire hors progression liée au point fonction publique et aux versements au compte d'affectation spéciale *Pensions*. La stabilité du budget permet de préserver la qualité du « face à face devant les élèves », c'est-à-dire le taux d'encadrement et de présence des enseignants dans les classes. Le « face à face » devrait même progresser avec l'ouverture de 500 classes en primaire.

##### 1.- L'évolution de la démographie scolaire

À l'école maternelle, la baisse de la natalité intervenue de 2001 à 2003 s'est traduite par une diminution du nombre d'élèves depuis 2004. La baisse du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans accroît ce phénomène. Pour l'école élémentaire, une hausse des effectifs de 0,8 % est attendue en 2009. Le total des effectifs en premier degré en 2009 devrait être de 5,764 millions d'élèves alors que la prévision 2008 était de 5,750 millions. On observe donc une augmentation des effectifs de 14 000 élèves.

La baisse des effectifs d'élèves du second degré public constatée depuis 1994 s'est poursuivie en 2007 et 2008. Une baisse de 0,6 % des effectifs est prévue en 2009 : les établissements devraient accueillir 4,177 millions d'élèves contre 4,202 millions en prévision 2008. La diminution des effectifs est donc de 25 000 élèves.

Dans l'enseignement privé sous contrat, les prévisions pour 2009 font état d'une diminution de 500 élèves dans le pré-élémentaire et d'une augmentation de 4 000 élèves dans l'élémentaire. Une progression de 3 500 élèves est prévue au collège et de 3 200 élèves au lycée. L'enseignement professionnel sous statut scolaire connaîtrait également une progression de 1 100 élèves.

## 2.- La diminution du plafond d'emplois en 2009

**Le présent projet prévoit le non-remplacement de 13 500 ETP à l'occasion des départs à la retraite ; rappelons que 11 200 ETP n'ont pas été remplacés en 2008.**

Ce nombre d'ETP correspond à 4 500 ETPT. Cette diminution est calculée de la manière suivante :

– extension en année pleine des mesures d'emplois opérées à la rentrée 2008 : – 7 079 ETPT ;

– schéma d'emploi pour 2009 : – 4 500 ETPT. Ce schéma d'emplois génère une économie de 503 millions d'euros.

Ce schéma d'emplois comporte des contreparties pour les personnels : une enveloppe catégorielle de 258 millions d'euros permettra de financer les mesures de revalorisation des enseignants, notamment en début de carrière, et des personnels administratifs des services déconcentrés. À ces économies d'emplois s'ajoutent des transferts (– 11 309 ETPT, dont 11 360 au titre de la décentralisation) pour un montant total de 364 millions d'euros.

S'agissant des personnels du premier degré, 10 600 départs en retraite sont prévus en 2009. Avec 3 000 enseignants titulaires non remplacés, le taux de remplacement s'élève à 72 %.

En ce qui concerne les personnels du second degré, 15 760 départs en retraite sont prévus, dont 5 500 enseignants titulaires non remplacés ; le taux de remplacement s'élève à 65 %.

**Le plafond d'emplois des programmes de la mission relevant du ministère de l'Éducation nationale diminue, de 1 000 754 à 977 863 ETPT.**

Le tableau ci-dessous présente en ETPT les effectifs rémunérés de 2006 à 2009.

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : EFFECTIFS HORS ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE**

Programme	2006 (exécution)	2007 (exécution)		2008 (prévisions)		2009 (plafond d'emplois)	
	ETPT	ETPT	Évolution / 2006 (en %)	ETPT	Évolution / 2007 (en %)	ETPT	Évolution / 2008 (en %)
Enseignement du 1 <sup>er</sup> degré public	332 932	332 561	- 0,11	333 074	0,15 %	332 027	- 0,31
Enseignement du second degré public	478 467	474 807	- 0,76	466 975	- 1,65 %	457 592	- 2,01
Vie de l'élève	125 664	75 567	- 39,87	43 048	- 43,03 %	33 723	- 21,66
Soutien de la politique de l'éducation nationale	26 553	26 639	0,32	25 404	- 4,63 %	25 447	0,18
Enseignement privé	131 648	131 388	- 0,20	130 427	- 0,73 %	129 074	- 1,04
<b>Total mission</b>	<b>1 095 264</b>	<b>1 040 962</b>	<b>- 4,96</b>	<b>998 928</b>	<b>- 4,04 %</b>	<b>977 863</b>	<b>- 2,11</b>

Enfin, 300 emplois d'infirmières sont créés par transformation de 300 emplois vacants de maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE) à la rentrée 2009.

On soulignera que d'autres économies seront obtenues grâce à la rationalisation de l'organisation des services au niveau déconcentré, ainsi que par la mutualisation de la gestion de certaines dépenses, telles les bourses et les examens et concours. Ces économies intervenant sur les moyens de fonctionnement des services devraient s'élever à 8 millions d'euros.

L'extinction du dispositif d'indemnisation du chômage des emplois jeunes permet de réduire les moyens inscrits à ce titre de 13 millions d'euros. Enfin, les subventions aux opérateurs du ministère (établissements publics nationaux) enregistrent une baisse correspondant au non-renouvellement d'une partie des départs en retraite (- 35 emplois en 2009) et à des économies de fonctionnement, qui représenteront près de 4,7 millions d'euros).

**3.- La progression régulière du pouvoir d'achat des personnels**

La prise en compte de l'évolution du point fonction publique prévue en 2009 représente une augmentation de 1,13 % par rapport à la valeur retenue en loi de finances pour 2008. Les crédits inscrits à ce titre pour 2009 s'élèvent à près de 176 millions d'euros.

Les crédits inscrits au titre de la mise en œuvre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) et de la revalorisation des bas salaires des agents de la fonction publique représentent un total de 97 millions d'euros en 2009.

**Une enveloppe catégorielle de 258 millions d'euros** (y compris CAS Pensions) est prévue, comprenant l'extension en année pleine des mesures décidées en 2008 à hauteur de 85 millions d'euros, afin de financer la revalorisation du régime indemnitaire des directeurs d'école, la nouvelle indemnité d'entrée dans le métier pour les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, la nouvelle prime pour les enseignants du second degré effectuant au moins 3 HSA, la revalorisation des primes des personnels non enseignants. Le financement des mesures catégorielles nouvelles prenant effet en 2009 s'élève à 173 millions d'euros.

Pour l'essentiel, ces crédits permettront de financer les mesures arrêtées dans le cadre du chantier sur la revalorisation de la fonction enseignante et la poursuite de la revalorisation des régimes indemnitaires des personnels non enseignants de services déconcentrés de l'éducation nationale qui font, depuis plusieurs années, l'objet d'un effort particulier.

L'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, qui est en voie d'achèvement, se poursuivra à un rythme moins important.

Depuis 2008, la possibilité pour les enseignants de prendre en charge des heures supplémentaires défiscalisées ou de participer à l'accompagnement éducatif contribue à la progression de leur pouvoir d'achat. Pour 2009, **une enveloppe de 143 millions d'euros, s'additionnant aux moyens inscrits en 2008, est prévue pour le paiement d'heures supplémentaires**. Elle se décompose entre l'extension en année pleine des mesures inscrites en 2008 à hauteur de 71 millions d'euros (transformations d'emplois et accompagnement éducatif) et 72 millions d'euros au titre des mesures nouvelles prévues pour l'accompagnement éducatif.

#### 4.– Les nouvelles mesures en faveur de l'amélioration de la condition matérielle des enseignants

Une réflexion globale a été engagée sur les conditions d'exercice et de rémunération des enseignants, et s'est notamment traduite par **les recommandations formulées par la commission sur l'évolution du métier enseignant instituée en 2007**. En particulier, seront recherchés l'amélioration des conditions matérielles du début de carrière et le renforcement des rémunérations complémentaires des enseignants. Ces travaux se traduisent, dans le projet de budget pour 2009, par les trois mesures suivantes.

*a) La création d'une prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et d'orientation*

La prime d'entrée dans le métier, d'un montant de 1 500 euros, a été créée par un arrêté du 12 septembre 2008. Elle bénéficiera aux personnes qui, à l'occasion de leur première titularisation dans un corps de fonctionnaires enseignants du premier ou du second degré, dans le corps des conseillers principaux d'éducation ou dans le corps des conseillers d'orientation psychologues, sont affectées dans une école, un établissement ou un service relevant du ministre chargé de l'éducation nationale. Cette mesure vise à améliorer les conditions matérielles du début de carrière des personnels concernés et à renforcer l'attractivité de leurs emplois.

Cette prime est versée en deux fois en novembre 2008 et mars 2009. Elle représente un coût budgétaire de 17,06 millions d'euros en 2008 (soit 34,13 millions en année pleine) au titre de l'enseignement public et de 3,4 millions d'euros (6,8 millions en année pleine) au titre de l'enseignement privé.

*b) Création d'une prime spéciale liée aux heures supplémentaires*

La prime spéciale créée au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois heures supplémentaires hebdomadaires dans l'enseignement secondaire s'élève à 500 euros. En complément des mesures déjà mises en œuvre pour renforcer l'attractivité des heures supplémentaires, en application de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail de l'emploi et du pouvoir d'achat, cette prime tend à valoriser l'investissement particulier dont font preuve les enseignants qui acceptent de manière régulière d'effectuer un dépassement de leur service d'enseignement obligatoire.

Elle représente un coût budgétaire estimé à 13 millions d'euros en année pleine au titre de l'enseignement public et à 2,61 millions d'euros en année pleine au titre de l'enseignement privé.

*c) La revalorisation des taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé*

Cette revalorisation indemnitaire intervenue à la rentrée 2008 a permis de mieux reconnaître l'engagement des directeurs d'école dans la réussite de l'école primaire. Les montants de référence de l'indemnité de sujétions spéciales ont été portés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008 à 1 495,62 euros pour les directeurs d'école comportant de une à quatre classes, 1 695,62 euros pour les directeurs d'école comportant de cinq à neuf classes et 1 895,62 euros pour les directeurs d'école de dix classes et plus. Cela a représenté + 200 euros par an de 1 à 4 classes, + 400 euros par an de 5 à 9 classes et + 600 euros par an pour<sup>2</sup> 10 classes et plus.

La revalorisation représente un coût budgétaire de 16,5 millions d'euros. Dans l'enseignement privé, une revalorisation des carrières des maîtres auxiliaires en adjoints d'enseignement et des adjoints d'enseignement en certifiés est également prévue pour un coût estimé à 1,2 million d'euros en tiers d'année.

#### 5.– La reconduction, sans stabilisation, des contrats aidés

Le ministère de l'Éducation nationale emploie des contrats aidés, regroupés sous l'appellation « emplois de vie scolaire », sous contrat d'avenir (CAV) ou sous contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Ces personnels, recrutés par les EPLE, renforcent la présence d'adultes dans les locaux scolaires.

À partir de 2005, les missions confiées aux contrats aidés ont évolué et sont actuellement l'aide à la scolarisation des élèves handicapés et l'assistance administrative aux directeurs d'école.

À la rentrée 2006, la programmation comportait trois volets : le maintien des effectifs dans les EPLE, l'embauche de 3 000 personnes sous CAE et le recrutement de 50 000 personnes sous CAV, pour apporter une assistance administrative aux directeurs d'écoles ou pour accompagner les élèves handicapés scolarisés. À ce titre, 30 000 agents ont été recrutés en quatre mois, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, et la programmation a été relancée pour le recrutement de 20 000 contrats aidés supplémentaires avant la fin de l'année scolaire.

La programmation 2007-2008 a prévu le maintien des effectifs des personnels sous contrats aidés accompagnateurs d'élèves handicapés et assistants administratifs de directeurs d'école, et le renouvellement de la moitié des emplois de ces personnels employés à d'autres fonctions.

La programmation 2008-2009 prévoit la reconduction des contrats à leur volume de septembre 2008. Elle prévoit **un volume de 42 500 emplois de vie scolaire** et la signature de conventions régionales entre le ministère et l'ANPE prévoyant **des actions d'accompagnement et de formation en faveur des personnels sous contrat aidé**.

**En effet, il est essentiel de renforcer les actions de formation en faveur des titulaires de contrats aidés**, car les statistiques montrent qu'à l'issue du contrat, 31,7 % des salariés en CAE et 20,1 % des salariés en CAV se sont réinsérés dans un emploi durable. Ce résultat est encourageant mais doit être amélioré.



Les deux tableaux suivants retracent les effectifs de contrats aidés par mission :

**EFFECTIFS DE CONTRATS AIDÉS – 2007-2008**

Situation au 31 décembre 2007	CAV	CAE	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	5 565	5 483	11 048	22
Assistance aux directeurs d'école	18 451	3 453	21 904	44
Autres fonctions	5 271	11 373	16 644	34
<b>Total</b>	<b>29 287</b>	<b>20 309</b>	<b>49 596</b>	<b>100</b>

Situation au 30 juin 2008	CAV	CAE	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	5 717	6 605	12 322	25
Assistance aux directeurs d'école	18 865	3 803	22 668	45
Autres fonctions	4 001	9 607	13 608	30
<b>Total</b>	<b>28 583</b>	<b>20 015</b>	<b>45 598</b>	<b>100</b>

Source : Ministère de l'Éducation nationale DAF C2.

Votre Rapporteur spécial approuve les mesures de formation entreprises à l'intention des bénéficiaires de ces contrats. Néanmoins, il souligne à nouveau que la courte durée de ces contrats conduit à perdre la personne recrutée au moment où elle a acquis une compétence dans l'établissement et où, sur le plan personnel, elle a pu s'implanter dans sa région. **Une stabilisation de ces postes serait de loin préférable, pour le bon fonctionnement de l'établissement et l'engagement humain auprès des élèves handicapés, en ouvrant à l'administration scolaire la possibilité de recruter en contrat à durée indéterminée.**

6.– Les charges de pensions en forte progression

Le montant des crédits correspondant à la contribution du ministère de l'Éducation nationale au compte d'affectation spéciale *Pensions* ont augmenté de 13,89 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008 à 14,98 milliards d'euros dans le présent projet de loi, soit **une progression de 1,09 milliard d'euros.**

Cette progression est liée :

– à l'augmentation des taux de contribution, soit un taux de 56,02 % pour 2008 porté à 60,76 % pour 2009, d'où une progression de 1,16 million d'euros ;

– à l'effet des mesures salariales décidées par le ministre du Budget et de la Fonction publique, qui se traduisent par une progression de 47,6 millions d'euros ;

– à l'effet du schéma d'emplois soit 146 millions d'euros ;

– à l'effet attendu sur le CAS *Pensions* des mesures catégorielles soit 70 millions d'euros ;

– à un ajustement lié à la situation réelle des personnels, d'un montant de 42,6 millions d'euros.

Les tableaux suivants présentent l'évolution du coût des pensions depuis 2002 d'une part, l'évolution du nombre des bénéficiaires des pensions d'autre part.

**ÉVOLUTION DU COÛT DES PENSIONS VERSÉES À DES PERSONNELS  
DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

*(en millions d'euros)*

<b>Années</b>	<b>Montant des pensions de l'Éducation nationale</b>
2002	11 896
2003	12 778
2004	13 867
2005	14 940

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES POUR LES ANNÉES 2002 À 2007**

<b>Années</b>	<b>Nombre de bénéficiaires</b>		
	<b>Ayants droit</b>	<b>Ayants cause</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>	526 915	83 257	610 172
<b>2003</b>	556 738	85 689	642 427
<b>2004</b>	585 800	89 392	675 192
<b>2005</b>	609 660	90 575	700 235
<b>2006</b>	636 870	92 706	729 576
<b>2007</b>	667 760	95 678	763 438

*Source : MBCFPF – Service des pensions – Base des pensions au 31 décembre 2007.*

\*

\* \*

## II.- OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

L'école primaire a fait l'objet de plusieurs réformes en 2008. De nouveaux programmes recentrés sur les apprentissages fondamentaux ont été publiés le 19 juin 2008. La durée hebdomadaire de travail en classe a été ramenée à 24 heures, ce qui correspond à une durée annuelle d'enseignement de 864 heures, plus proche de celle en vigueur dans les pays présentant les meilleures performances scolaires. Un accompagnement éducatif a été mis en place pour les élèves en difficultés auxquels chaque enseignant consacrer deux heures par semaine. Des stages de remise à niveau ont été proposés aux élèves de CM1 et CM2 connaissant le plus de difficultés scolaires. Enfin, de nouvelles évaluations bilan seront mises en place en 2009, permettant une appréciation du niveau des élèves et ainsi de l'efficacité de l'enseignement.

La mise en œuvre de la loi pour l'égalité des droits et des chances du 11 février 2005 s'est traduite par une progression régulière des élèves handicapés scolarisés, dont le nombre atteint actuellement 109 680 élèves. Cette progression va se poursuivre en 2009

#### 1.- Présentation des crédits

Le programme 140 regroupe 17,26 milliards d'euros de crédits de paiement, en légère progression par rapport à 2008, année pour laquelle il s'élevait à 16,68 milliards d'euros. Les crédits du programme sont constitués à 99,5 % de crédits de personnels, à hauteur de 17,20 milliards d'euros.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2009

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01 – Enseignement pré-élémentaire	4 320 352 473	5 167 437	–	4 325 519 910
02 – Enseignement élémentaire	8 249 785 519	29 566 272	1 042 069	8 280 393 860
03 – Besoins éducatifs particuliers	1 450 394 364	6 317 149	–	1 456 711 513
04 – Formation des personnels enseignants	666 342 645	14 885 007	–	681 227 652
05 – Remplacement	1 475 185 222	–	–	1 475 185 222
06 – Pilotage et encadrement pédagogique	899 715 995	6 979 836	–	906 695 831
07 – Personnels en situations diverses	137 484 294	–	–	137 484 294
<b>Total</b>	<b>17 199 260 512</b>	<b>62 915 701</b>	<b>1 042 069</b>	<b>17 263 218 282</b>

## 2.– Une mobilisation plus adaptée de la ressource enseignante

Le plafond d'emploi du programme est fixé à 332 027 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui représente une diminution de 0,31 % soit 1 590 ETPT ou environ 5 000 emplois. La mise en œuvre de ce plafond d'emplois aura lieu de la manière suivante :

– à la rentrée 2009, 500 classes du premier degré seront ouvertes pour accompagner l'évolution démographique positive, avec la création de 500 emplois d'enseignants, soit 167 ETPT ;

– une réorganisation permettra de mieux mobiliser les enseignants. Tout d'abord, les horaires dégagés par la suppression des cours du samedi matin permettent aux maîtres affectés dans les classes de consacrer une partie de leur temps au soutien individualisé des élèves nécessitant un accompagnement spécifique. En conséquence, une partie des maîtres spécialisés aujourd'hui itinérants spécialisés sera affectée à une classe, ce qui permettra le remplacement de 3 000 enseignants partant en retraite. Ensuite, le réexamen de l'ensemble des situations de mise à disposition partielle ou totale des enseignants à des tâches autres que celles de l'enseignement conduira à une économie de 500 emplois dans le premier degré, c'est pourquoi 500 postes sont supprimés à ce titre ;

– le nombre d'enseignants stagiaires du premier degré devrait être réduit de 3 000, afin de prendre en considération la baisse tendancielle des départs en retraite et les besoins moindres des années à venir ;

– une mesure de transfert portant sur 250 emplois permettra de poursuivre l'intégration des instituteurs du cadre territorial de Mayotte dans la fonction publique de l'État ;

– enfin, 500 emplois de personnels administratifs sont créés pour la rentrée 2009. Il s'agit d'accompagner les évolutions envisagées dans l'organisation locale des écoles et d'encourager la mise en place des premiers établissements publics d'enseignement du premier degré (EPEP).

L'impact 2009 des hausses du point fonction publique est estimé à 36,6 millions d'euros. La mise en œuvre de l'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat représentera 12 millions d'euros.

**Les mesures catégorielles prévues** sont, d'une part, la poursuite de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, qui est en voie d'achèvement et, d'autre part, de nouvelles mesures au titre de la revalorisation de la fonction enseignante. Une enveloppe de 76 millions d'euros est prévue pour l'ensemble de ces mesures.

Les crédits prévus pour rémunérer **les heures supplémentaires** d'enseignement s'élèvent à 42 millions d'euros, soit une progression de 133 % par rapport à 2008. Cette augmentation correspond à la rémunération en heures supplémentaires de trois sessions de stages de remise à niveau, pendant les vacances scolaires, destinés aux élèves présentant des difficultés en CM1 et CM2.

## B.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Une réforme d'ensemble du lycée général et technologique devrait entrer en vigueur à la rentrée 2009 et concerner d'abord la classe de seconde, puis la classe de première en 2010 et la classe de terminale en 2011.

Cette année, l'enseignement du second degré a vu la mise en place de l'accompagnement éducatif proposé à tous les collégiens volontaires, à raison de deux heures quatre jours par semaine. Cet accompagnement est assuré par des enseignants volontaires, et une dotation de crédits destinés à leur rémunération en heures supplémentaires est inscrite au présent budget.

L'enseignement scolaire public du second degré a accueilli 4,24 millions d'élèves en 2007. La baisse des effectifs se poursuit en 2008 (4,20 millions d'élèves) et en 2009, année pour laquelle les effectifs devraient s'élever à 4,17 millions d'élèves. Cette baisse représente 25 000 élèves de moins, après une baisse de près de 27 000 élèves en 2008.

### 1.– Présentation des crédits

Le programme 141 sera doté en 2009 de 28,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation progresse donc de 364 millions d'euros par rapport à 2008.

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

**PLF 2009 : CRÉDITS DU PROGRAMME 141, EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

<b>Numéro et intitulé de l'action/sous action</b>	<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	<b>Total pour 2009</b>
01 – Enseignement en collège	10 115,77	4,19	66,70	10 186,66
02 – Enseignement général et technologique en lycée	6 317,63	2,16	21,08	6 340,87
03 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 785,68	0,88	19,86	3 806,43
04 – Apprentissage	3,86	–	2,33	6,19
05 – Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 844,27	0,35	5,27	1 849,89
06 – Besoins éducatifs particuliers	1 069,57	–	6,44	1 076,02
07 – Aide à l'insertion professionnelle	44,60	–	6,44	51,04
08 – Information et orientation	280,58	1,58	9,28	282,16
09 – Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	107,23	–	–	116,52
10 – Formation des personnels enseignants et d'orientation	450,96	23,31	–	474,27
11 – Remplacement	1 448,14	–	–	1 448,14
12 – Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2 883,57	7,54	–	2 891,11
13 – Personnels en situations diverses	156,39	–	–	156,39
<b>TOTAUX</b>	<b>28 508,28</b>	<b>40,03</b>	<b>137,41</b>	<b>28 685,72</b>

**2.– Le plafond d'emplois en diminution de 2 %**

Le plafond d'emplois du programme est fixé pour 2009 à **457 592 ETPT, soit une diminution de 8 300 ETPT par rapport à 2008.**

**Ce plafond d'emplois a été établi en tenant compte de plusieurs facteurs et éléments de réorganisation :**

– tout d'abord, l'adaptation à l'évolution démographique entraîne une économie de 2 000 emplois à la rentrée 2009 ;

– ensuite, comme dans le premier degré, le réexamen systématique des situations de mise à disposition partielle ou totale des personnels enseignants devrait permettre de replacer un millier d'enseignants en face à face pédagogique ;

– est en outre prévue par anticipation la réduction du nombre de postes ouverts aux concours d'enseignants en 2009 et donc une diminution de 1 000 emplois de stagiaires enseignants du second degré à la rentrée 2009 ;

– le ministère escompte par ailleurs une meilleure mobilisation des ressources humaines grâce à une plus grande efficacité du remplacement. Cette optimisation conduirait, selon le ministère, à l'économie de 3 000 emplois.

**La création d'une agence du remplacement** devrait participer à cet objectif, en instaurant progressivement un meilleur recours aux personnels affectés au remplacement des professeurs, dans le premier comme dans le second degré. Constatant que le taux de mobilisation des 25 000 enseignants du second degré affectés sur des missions de remplacement plafonne à 82 %, le ministère estime pouvoir améliorer ce taux de mobilisation.

Votre Rapporteur spécial considère que si la future Agence du remplacement devait constituer, comme cela est évoqué par le ministère, un organe d'analyse et de planification, elle ne saurait jouer un rôle de gestion du personnel affecté au remplacement. Cette gestion doit en effet prendre place au niveau des académies, afin que les données locales soient prises en compte, une gestion centralisée moins efficace que la gestion actuelle et serait mal comprise des personnels concernés.

Si l'agence est un outil d'identification des besoins et de définition des bonnes pratiques, elle sera très certainement utile, mais il n'est pas certain que ses recommandations se traduisent dès 2009 par un gisement important d'économies de personnel.

En revanche, est prévu un renforcement des moyens mis à disposition des établissements situés dans des zones particulièrement défavorisées sur le plan socio-économique, qui se traduira par des dotations spécifiques pour la construction de leurs projets éducatifs. Seront créés 500 emplois supplémentaires pour permettre de meilleures conditions d'étude aux élèves de ces établissements.

### 3.– Les mesures de revalorisation

L'impact 2009 des hausses du point fonction publique est estimé à 64 millions d'euros.

En ce qui concerne les **mesures catégorielles**, une enveloppe de 76 millions d'euros est prévue pour financer l'extension en année pleine des mesures décidées à la rentrée 2008 (prime d'entrée dans le métier, prime spéciale pour les enseignants assurant au moins 3 heures supplémentaires/année). Cette enveloppe financera également les mesures nouvelles : la revalorisation de la fonction enseignante et l'amélioration des régimes indemnitaires des personnels non enseignant.

### 4.– La rémunération des heures supplémentaires

La rémunération des heures supplémentaires devrait s'élever à un montant global de 936 millions d'euros, soit une progression de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cette augmentation correspond à l'extension en année pleine de la création de 42 000 heures supplémentaires année (HSA) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008.

## C.– LA 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.

### 1.– La présentation des crédits

Ce programme sera doté pour 2009 de 3,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une diminution de 82 millions d'euros par rapport à 2008.

#### PLF 2009 : PROGRAMME 230 – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2009
01 – Vie scolaire et éducation à la responsabilité	955,92	27,97	1 396,52	2 380,41
02 – Santé scolaire	368,84	2,50	4,70	376,04
03 – Accompagnement des élèves handicapés	197,05	16,30	42,64	255,99
04 – Action sociale	156,86	1,20	577	735,06
05 – Accueil et service aux élèves	17,34	0,97	6,90	25,21
<b>TOTAUX</b>	<b>1 696,01</b>	<b>48,94</b>	<b>2 027,76</b>	<b>3 772,72</b>

### 2.– La diminution du plafond d'emploi, principalement liée à l'achèvement de la décentralisation

Le plafond d'emploi du programme est établi à 33 723 emplois exprimé en ETPT, en diminution de 11 209 ETPT par rapport à 2008. Cette diminution correspond essentiellement au transfert de 11 279 emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2009 au titre de la 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 1,69 milliard d'euros, soit près de la moitié des crédits du programme. Ce montant traduit une baisse de 197,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Les évolutions du plafond d'emploi sont les suivantes :



• *Les emplois d'infirmières*

En 2009 interviendra **la création de 300 emplois d'infirmières** (soit 100 ETPT) conformément à l'objectif fixé par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école qui implique la création de 1 500 emplois sur cinq ans soit 300 emplois par an.

Ces emplois pourront être créés par l'économie réalisée du fait du non-renouvellement de 300 emplois de maîtres d'internat - surveillants d'externat (MISE) à la rentrée 2009. **Cependant l'argument tiré d'une meilleure mobilisation des emplois de surveillance ne convainc pas votre Rapporteur spécial.**

Pour ce qui concerne les agents rémunérés hors titre 2 au sein du programme *Vie de l'élève*, les évolutions seront les suivantes :

• *Les assistants d'éducation*

Depuis 2005, les fonctions assurées par les assistants d'éducation ont été élargies au soutien et à l'accompagnement pédagogique des élèves et le décret du 4 avril 2008 les autorise désormais à exercer à temps complet et à assurer différentes fonctions d'accompagnement éducatif. La dotation prévue pour 2009 (1 059,1 millions d'euros) permet de rémunérer l'équivalent de **53 000 assistants d'éducation**, dont 6 000 au titre de l'accompagnement éducatif.

• *Les auxiliaires de vie scolaire*

Les moyens alloués hors crédits de personnel permettent de rémunérer **1 832 auxiliaires de vie scolaire – collectifs (AVS-CO) en année pleine, et de recruter 166 AVS-CO supplémentaires à la rentrée 2009**, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation sur l'école. Ces AVS-CO sont affectés dans les unités pédagogiques d'intégration.

Le présent projet de loi prévoit la prise en charge de **42 500 contrats aidés**, ce qui permettra de reconduire tous les contrats aidés chargés de l'accompagnement des élèves handicapés et tous les contrats chargés de l'assistance des directeurs d'école ; ce la permettra également la stabilisation du nombre de contrats aidés recrutés à d'autres fonctions durant l'année scolaire 2008-2009.

Le dispositif « emplois jeunes » s'est définitivement achevé en 2008. Il ne reste donc à la charge du ministère que le financement de l'indemnisation chômage, gérée par l'UNEDIC.

• *Les assistantes sociales*

En 2007, le nombre de postes ouverts au concours d'assistants de service social en faveur des élèves offerts était de 115, pour lesquels 101 postes ont été pourvus, soit 88 % des postes ouverts.

Les moyens existants à la rentrée 2008 s'élèvent à 2 702 emplois et vacations sur le programme 230 *Vie de l'élève*.

Ces moyens sont répartis entre les académies sur la base des critères suivants : les difficultés sociales, le taux d'encadrement observé localement et le nombre d'établissements classés « ambition-réussite ».

Votre Rapporteur spécial souligne que le recrutement a été fixé, depuis 2005, à un niveau beaucoup plus bas que les années antérieures, pour lesquelles il pouvait varier entre 170 et 300 postes par an. **Il est essentiel de maintenir le niveau actuel des recrutements et de ne pas voir se dégrader le taux moyen d'encadrement national**, qui est, à la rentrée 2007, d'une assistante ou un assistant de service social pour 2 120 élèves, soit un peu mieux qu'à la rentrée 2006, pour laquelle il était de 2 135.

Une enveloppe de crédits de 107 millions d'euros est prévue pour la rémunération **d'heures supplémentaires** et de vacations, ce qui traduit une progression de 123 % par rapport à 2008.

Une dotation complémentaire de 59 millions d'euros destinée à l'accompagnement éducatif hors temps scolaire dans les collèges et les écoles des réseaux « Ambition réussite » et « Réussite scolaire ».

## D.- L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ

### 1.- La présentation des crédits

Le programme 139 est doté de 6,94 milliards d'euros de crédits de paiement en progression de 64 millions d'euros par rapport à 2008.

Le programme comprend 12 actions dotées des crédits suivants :

#### PLF 2009 : PROGRAMME 139 - CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action /sous action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2009
01 – Enseignement pré-élémentaire	426,97	–	–	426,97
02 – Enseignement élémentaire	1 124,85	–	–	1 124,85
03 – Enseignement en collège	1 804,51	–	–	1 804,51
04 – Enseignement général et technologique en lycée	1 157,65	–	–	1 157,65
05 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	732,27	–	–	732,27
06 – Enseignement post-baccalauréat en lycée	249,82	–	–	249,82
07 – Dispositifs spécifiques de scolarisation	144,63	–	–	144,63
08 – Actions sociales en faveur des élèves	–	–	70,76	70,76
09 – Fonctionnement des établissements	–	1,11	611,19	612,30
10 – Formation initiale et continue des enseignants	111,01	–	53,64	164,74
11 – Remplacement	161,49	–	–	161,49
12 – Soutien	293	3,65	–	296,65
<b>TOTAUX</b>	<b>6 206,30</b>	<b>4,76</b>	<b>735,60</b>	<b>6 946,66</b>

## 2.– Le plafond d’emplois est réduit à parité avec l’enseignement public

Le plafond d’emploi s’établit à **129 074 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 1 265 ETPT** par rapport à la loi de finances pour 2008. Le montant des dépenses de personnel de ce programme s’élève à 6,2 milliards d’euros. Par rapport à la prévision d’emploi pour 2008, la baisse des ETPT est limitée à 1,04 %.

Le schéma d’emploi s’appuie sur le principe de parité, et se traduit par la suppression de 1 000 emplois, dont 300 liés à l’évolution démographique, 350 au titre de l’optimisation du remplacement et 450 emplois de stagiaires en raison de la diminution des postes mis au concours.

Le présent projet de loi prévoit la création de 100 emplois correspondant à une dotation spécifique pour les établissements situés dans des zones défavorisées, au titre du plan « Espoir banlieues », de même que 500 emplois ont été prévus dans le second degré public.

L’impact sur la masse salariale de ces mesures d’emploi est une réduction de 10,95 millions d’euros hors versement au CAS *Pensions*.

Une enveloppe de 27,8 millions d’euros est prévue pour les **mesures catégorielles**, concernant principalement les nouvelles mesures au titre du chantier sur la revalorisation de la fonction enseignante.

Le régime temporaire de retraite pour les enseignants du privé (**RETREP**) recevra une cotisation de 293 millions d’euros, en augmentation de 35 millions d’euros. Le nombre moyen de bénéficiaires de ce régime devrait augmenter en 2009 pour atteindre près de 14 800 personnes.

## 3.– Les crédits d’intervention

Les crédits d’intervention sont évalués à 735 millions d’euros pour 2009, en progression de 10 millions d’euros.

Les crédits alloués au titre du forfait d’externat constituent une contribution financière intervenant par parité avec les personnels non enseignants de l’enseignement public ; ils s’élèvent à 580,7 millions d’euros, soit une progression de 0,8 % liée à l’augmentation de la valeur du point fonction publique.

## E.– LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L’ÉDUCATION NATIONALE

Le programme 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.

### 1.– Les crédits du programme

Le programme 214 sera doté de 2,06 milliards d'euros de crédits de paiement, en quasi-reconduction par rapport à 2008.

Il comprend 10 actions qui seraient dotées pour 2009 des crédits suivants :

#### PLF 2009 : PROGRAMME 214 – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2009
01 – Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives (libellé modifié)	349,71	0,98	–	58,79	409,49
02 – Évaluation et contrôle	65,73	5,18	–	–	70,91
03 – Communication	8,07	7,47	–	–	15,54
04 – Expertise juridique	9,21	6,68	–	–	15,90
05 – Action internationale	5,03	9,29	–	2,98	17,30
06 – Politique des ressources humaines	496,76	103,27	2	–	602,03
07 – Établissements d'appui de la politique éducative	–	223,90	–	–	223,90
08 – Logistique, système d'information, immobilier	235,80	229,182	41,77	15,03	521,79
09 – Certification	146,97	34,60	–	–	181,57
10 – Transports scolaires	–	–	–	9,15	9,15
<b>TOTAUX</b>	<b>1 317,29</b>	<b>620,57</b>	<b>43,77</b>	<b>85,96</b>	<b>2,07</b>

### 2.– Un plafond d'emplois stable par rapport à la prévision 2008

Le plafond d'emploi du programme s'établit à 25 447 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 527 ETPT par rapport au projet de loi de finances pour 2008. Cependant, si le plafond d'emploi pour 2009 est comparé à la prévision actuelle des emplois pour 2008, on constate une stabilité des emplois avec une quarantaine d'emplois supplémentaires (+0,18 %).

Les efforts engagés pour ne pas remplacer une partie des personnels partant en retraite seront poursuivis : 500 emplois administratifs sont supprimés en 2009. Ces réductions d'effectifs seront notamment rendues possibles par la mise en place du logiciel CHORUS, nouvelle application budgétaire et financière de l'État et la rénovation des applications ministérielles de gestion. Ils ne concerneront pas les établissements mais l'administration centrale et les services des rectorats et des inspections académiques.

Une enveloppe de 5,9 millions d'euros est prévue pour les mesures catégorielles.

### 3.– La justification des crédits

Les crédits de fonctionnement demandés s'élèvent à 620 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 20 millions d'euros. Ils comportent notamment les dépenses de loyer budgétaire (57 millions d'euros), les dépenses d'informatique (62 millions d'euros), les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme (232,8 millions d'euros), l'organisation des concours de recrutement des personnels (12 millions d'euros), les crédits de formation (9 millions d'euros) et l'aide sociale (24 millions d'euros).

### F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

La dotation du programme 143 *Enseignement technique agricole* sera de 1,27 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,25 milliard d'euros en crédits de paiement.

Le programme 143 comporte cinq actions qui seront dotées pour 2009 des crédits suivants :

#### PLF 2009 : PROGRAMME 143 - CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action /sous action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2009
Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	600,75	1,73	37,97	640,45
Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	215,24	–	309,27	524,51
Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	–	–	81,25	81,25
Évolution des compétences et dynamique territoriale	–	–	4,62	4,62
Moyens communs à l'enseignement technique, agricole, public et privé	–	4,45	–	4,45
<b>TOTAUX</b>	<b>815,99</b>	<b>6,17</b>	<b>433,11</b>	<b>1 255,28</b>

Le plafond d'emplois est fixé pour ce programme à 15 809 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 432 ETPT par rapport à 2008. On soulignera que la diminution des postes avait été beaucoup plus importante en 2008 avec la suppression de 1 200 ETPT.

Ce secteur devrait connaître en 2009 une nouvelle restructuration des implantations d'établissements et la fermeture de classes à petits effectifs, aussi bien dans l'enseignement agricole public que dans l'enseignement agricole privé. Cette restructuration entraînera la diminution de postes d'enseignants.

L'évolution du plafond d'emplois s'explique de la manière suivante :

– le non-remplacement de 223 départs à la retraite de titulaires dont 159 enseignants (– 83 ETPT) ;

– le transfert de personnels TOS aux collectivités territoriales : moins 312 ETPT ;

– l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2008, soit moins 66 ETPT.

### III.– UNE GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF PLUS PERFORMANTE ET UNE MEILLEURE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

#### A.– LA PROGRESSION QUALITATIVE DE L'ENSEIGNEMENT

##### 1.– Une utilisation plus efficace de l'argent public : la « reconquête » du mois de juin

Le ministère a instauré cette année à titre expérimental un dispositif assurant la poursuite des cours dans les établissements centres d'examen du baccalauréat pour les classes de seconde et de première. La correction des épreuves écrites et l'organisation des épreuves du baccalauréat sont considérées comme des tâches supplémentaires pour les enseignants et pour les personnels de direction et administratifs, qui sont donc indemnisés à ce titre.

La rémunération afférente à la correction des copies d'examen a été substantiellement revalorisée, passant de 1,06 euro ou 1,32 euro, après abattement, à 5 euros (décret du 3 juin 2008). Cette majoration a permis de prendre en compte le cumul, pour les enseignants concernés, des activités de correction et de la poursuite de l'activité d'enseignement.

Les indemnités versées aux personnels de direction, aux gestionnaires d'établissements et à leurs collaborateurs, à l'occasion des opérations du baccalauréat dans les centres d'examen, ont été majorées de 100 %.

Cette nouvelle organisation autorisée par le décret du 3 juin 2008 a été expérimentée dans les académies d'Amiens, de Besançon, de Dijon et de Rouen, ainsi que dans les départements de la Lozère et de Vaucluse, pour les épreuves du baccalauréat général et technologique. Ce sont près de 55 000 lycéens, soit 11 % des candidats aux baccalauréats général et technologique, qui ont été concernés par l'expérimentation.

Le gain effectif pour les établissements et les élèves a été de deux à trois semaines de cours, selon les lieux et les niveaux de classes, et **l'objectif pédagogique de cette expérimentation est considéré comme atteint**. Les établissements ont pu mettre en place une organisation permettant que se déroulent simultanément les épreuves du baccalauréat, les cours et les conseils de classes. Le taux de présence des élèves était compris entre 60 et 80 % et celui des professeurs approchait 100 %. Les professeurs ont pu achever leur programme et ont exprimé leur satisfaction à ce sujet. Nombre d'entre eux ont également profité de cette période pour aider les élèves dans la préparation de leurs examens et développer des bonnes pratiques (aide aux devoirs, révisions).

Cette réorganisation contribue à rendre plus efficace l'utilisation de l'argent public puisque **chaque semaine de cours au lycée coûte 250 millions d'euros**.

Le présent projet de loi prévoit l'extension de ce dispositif à l'ensemble des académies : **15 millions d'euros sont prévus au présent projet de loi de finances pour revaloriser ces indemnités.**

## 2.– De nouveaux outils d'évaluation

La mise en place du socle commun des compétences et des connaissances, associée aux nouvelles dispositions de la LOLF, a conduit à renouveler le dispositif national d'évaluation des acquis des élèves tout au long de la scolarité obligatoire. Deux protocoles nationaux d'évaluation des résultats scolaires des élèves seront mis en place en janvier 2009 pour les élèves de CM2 et en mai 2009 pour les élèves de CE1. Ces protocoles permettront de dresser un bilan complet des connaissances et compétences acquises en français et en mathématiques par chaque élève scolarisé dans une école publique ou privée sous contrat.

Les épreuves sont conçues en référence aux progressions des nouveaux programmes de l'école primaire, liées aux deux premiers paliers du socle commun de connaissances et de compétences. Les taux de réussite aux tests détermineront si les élèves sont en grande difficulté, en situation de maîtrise encore insuffisante des fondamentaux, de savoirs à consolider ou de bonne maîtrise des savoirs. Les élèves en grande difficulté seront les bénéficiaires privilégiés des deux heures de soutien hebdomadaire et des stages de remise à niveau pendant les vacances.

**Votre Rapporteur spécial tient à souligner que si les comparaisons entre écoles ne seront pas possibles, les résultats des évaluations aux niveaux national, académique et départemental seront accessibles sur un site du ministère de l'Éducation nationale.** En outre, les résultats de chaque enfant seront directement communiqués par le maître de la classe aux parents. Ainsi les évaluations constitueront une information tant pour les familles qu'un outil de pilotage au niveau des écoles, des établissements, départements, académies et bien sûr au niveau national dans les comparaisons internationales.

## 3.– Des expérimentations pédagogiques plus nombreuses

L'article 34 de la loi sur l'avenir de l'école a instauré la possibilité, dans le cadre du projet d'école ou d'établissement, de conduire des expérimentations pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire.

En 2007-2008, comme l'année précédente, la très grande majorité des expérimentations concerne l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité et l'organisation pédagogique de la classe.



Ces expérimentations sont conduites pour 44,5 % d'entre elles au collège et 49,7 % d'entre elles au lycée. L'année 2007-2008 se caractérise par une très forte augmentation des projets en lycées généraux et technologiques et en lycées professionnels : 423 projets ont été recensés. Le thème de la réussite en seconde y est privilégié, s'agissant d'accompagner les élèves à passer le cap de cette classe, de réduire le taux de redoublement et de favoriser une orientation positive de l'élève.

**L'aide aux élèves** (acquisition des connaissances, des compétences et méthodologie) constitue le principal axe autour duquel se développent les expérimentations, et représente un tiers des projets tous niveaux confondus. Elles revêtent le plus souvent un caractère interdisciplinaire et prévoient des organisations pédagogiques de la classe, de l'école ou de l'établissement particulières à la situation.

**Les projets à caractère disciplinaire** visent d'abord à faire acquérir les savoirs fondamentaux : français, mathématiques et langues vivantes. Ces actions concernent aussi, au lycée, l'enseignement des sciences pour favoriser l'orientation vers les filières scientifiques, en particulier pour les filles, et au collège pour l'expérimentation d'un enseignement intégré de science et de technologie, expérimentation conduite au plan national.

Parmi les projets reposant sur l'organisation pédagogique, il convient de noter **les aménagements d'horaires**, sous forme d'une annualisation ou réduction des séquences à 50 ou 45 minutes, afin de dégager des temps nouveaux dédiés à la concertation, à l'acquisition de compétences méthodologiques, transversales ou pour développer des rythmes différents.

**Les expérimentations à caractère interdisciplinaire** ont pour thématique privilégiée les technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE) et l'éducation au développement durable.

Inscrites au projet d'établissement, ces expérimentations sont financées dans le cadre de la dotation horaire globale. L'expérimentation d'un enseignement intégré de science et de technologie s'étend en 2008-2009 à quarante collèges, et bénéficie d'un soutien en heures supplémentaires effectives (HSE). Le volume d'HSE attribuées pour financer l'intervention du professeur de sciences physiques en sixième et le temps de concertation des enseignants reste identique à l'année passée : 180 HSE pour le niveau sixième et 63 HSE pour le niveau cinquième. En revanche, pour les 10 nouveaux collèges entrant dans le processus au niveau sixième, 54 HSE seront prises en charge par l'administration centrale, les 126 HSE restantes seront financées au niveau rectoral.

#### 4.– La création de places d'internat dans le cadre du plan « Espoir banlieues »

La mesure « internat d'excellence », au sein du volet éducatif du plan «Espoir banlieues» promeut l'accueil en internat pour les jeunes issus des établissements de l'éducation prioritaire et des territoires de la politique de la ville. Cette mesure vise à rétablir l'égalité des chances pour les élèves dont l'environnement compromet les chances de réussite. À ce titre, une dotation de 1 000 euros sera attribuée par élève inscrit aux établissements accueillants.

En mars 2008, pour la mise en œuvre de cette mesure, une mission d'appui a été confiée, par le ministre de l'éducation nationale et la secrétaire d'État déléguée de la politique de la ville, à deux inspecteurs généraux, l'un relevant du ministère de l'Intérieur, l'autre du ministère de l'éducation nationale.

Pour la rentrée scolaire 2008, 1 653 places ont été labellisées dans 259 établissements publics de l'Éducation nationale. L'objectif de créer 2 500 places a été fixé pour 2011, puis de 4 000 places pour 2013. Ces places sont labellisées au sein d'internats d'établissements du second degré de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de cohésion sociale mis en œuvre par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, 35 internats de « réussite éducative » sont actuellement en place, et deux nouveaux projets sont en attente.

### B.– UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PLUS EFFICACE

#### 1.– Les surnombres disciplinaires au plus bas en 2009

Une réduction progressive des sureffectifs de professeurs a été conduite à partir de 2006. Les surnombres s'élèvent à 3 800 ETP pour l'année scolaire 2004-2005 ; pour l'année 2006-2007, ils ont pu être réduits à 2 662 ETP.

Pour l'année scolaire 2007-2008, une meilleure anticipation des suppressions d'emplois lors du calibrage des concours a permis une nouvelle réduction du nombre des sureffectifs, qui se situent aujourd'hui à 1 789 ETP, soit une diminution globale de 32,8 % par rapport à l'année scolaire précédente. Cette amélioration est particulièrement significative dans les disciplines pour lesquelles le nombre de sureffectifs était élevé, telles que l'éducation physique et sportive (– 59,7 %), l'allemand (– 48 %) et les lettres (– 35 %).

À terme, le nombre de postes ouverts aux concours enseignants devrait être prévu de manière à limiter le nombre de sureffectifs à 1 000 ETP pour l'année scolaire 2008-2009. Pour cela l'administration s'efforce de mieux anticiper les besoins en emplois, de mieux tenir compte des besoins d'enseignement académiques par la mise en œuvre d'un outil de prévision à trois ans des besoins

de recrutements des personnels enseignants du second degré public, d'orientation et d'éducation ; de développer le recrutement de professeurs associés dans les disciplines rares enfin.

On soulignera que depuis 2005, 480 sections d'enseignement ont été fermées. Les académies se sont efforcées de mobiliser davantage les ressources humaines dont elles disposent, aussi 78 % des enseignants en sureffectif ont-ils été mobilisés pour l'année scolaire 2005-2006, 84 % pour l'année scolaire 2006-2007 et 92 % pour l'année scolaire 2007-2008, soit 1 646 ETP mobilisés.

## 2.- La diminution régulière du pourcentage d'heures non assurées

Le pourcentage d'heures non assurées (toutes causes confondues) est en baisse en 2006-2007. Il est passé de 6,7 % en 2004-2005 à 6,6 % en 2005-2006 et à 6,2 % en 2006-2007.

Cette diminution résulte de la baisse conjuguée des pourcentages d'heures non remplacées en raison de l'absence des enseignants que ce soit pour raisons individuelles (maladie, maternité, grèves ou convenances personnelles), ou pour des raisons d'organisation ou de formation.

Le pourcentage d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants est passé de 3,7 % en 2004-2005 à 3,8 % en 2005-2006 et à 2,9 % en 2006-2007, son niveau le plus bas depuis 1995-1996. Ce phénomène s'explique notamment par la mise en place des protocoles de remplacements de courte durée conformément au décret du 26 août 2005.

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

% d'heures non assurées en raison :	2004-2005	2005-2006	2006-2007
– de la fermeture totale de l'établissement	3	2,8	3,3
– du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	0,7	0,7	0,5
– du non-remplacement des enseignants absents pour formation	1	1,1	0,8
– du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	2	2	1,6
<b>Total du pourcentage d'heures non assurées</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,2</b>
– Dont % d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	3,7	3,8	2,9

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

L'amélioration du dispositif de remplacement a conduit à mieux articuler les niveaux de responsabilité : le remplacement de courte durée relève de la responsabilité du chef d'établissement, celui des absences de moyenne et longue durée est géré par les services des rectorats.

Le taux de remplacement, tant brut que net, progresse régulièrement depuis 2003. Le premier a progressé de 12,4 points sur la période, et de 4 points entre l'année scolaire 2006-2007 et l'année scolaire 2007-2008.

Le taux de rendement net du remplacement pour 2007-2008 est de 85 %, en progression de 2,79 points par rapport à l'année précédente.

Les académies ont, ces dernières années, amélioré de façon très sensible l'efficacité du remplacement, notamment en diminuant le nombre de zones de remplacement. Beaucoup utilisent actuellement un zonage différent en fonction des disciplines. Le ressort territorial d'une zone de remplacement est souvent départemental – voire académique – pour les disciplines à faible effectif.

### 3.– Le remplacement de courte durée se heurte à des obstacles mais s'améliore cependant

Le décret relatif au remplacement de courte durée (moins de quinze jours) des personnels enseignants avait comme objectif de réduire le nombre des heures non remplacées lorsque les absences sont prévisibles (formation continue, préparation ou présentation à un concours ou examen, participation à un jury par exemple). Ces absences sont estimées à deux 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.

Ce texte permet au chef d'établissement de mobiliser les enseignants dans la limite de cinq heures supplémentaires par semaine et soixante heures par année scolaire. Les moyens de remplacement pour des absences de courte durée sont composés d'heures supplémentaires effectives (HSE). Elles sont attribuées aux titulaires et contractuels et permettent par ailleurs le recrutement de vacataires.

Les moyens consacrés au remplacement de courte durée ont régulièrement augmenté depuis la rentrée scolaire 2005.

#### **NOMBRE D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES EFFECTIVES ATTRIBUÉES POUR LE REMPLACEMENT DE COURTE DURÉE DEPUIS LES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

<b>2005 - 2006</b>	<b>2006 - 2007</b>	<b>2007 - 2008</b>
575 303	666 765	695 389

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de la séance du 22 octobre à 8 heures 30, votre commission des Finances examine les crédits de la mission Enseignement scolaire, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.*

**M. Gaël Yanno.** Concernant l'évaluation des acquis des élèves, il est des collectivités au sein de la République française – la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie – qui assument pleinement la compétence de l'enseignement primaire.

En Nouvelle-Calédonie, où le transfert est intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2000 suite à l'accord de Nouméa et à sa transcription dans la loi organique, on constate dix points d'écart avec la réussite scolaire en métropole, sachant qu'au sein même de la Nouvelle-Calédonie existent d'autres écarts entre la province des Îles, la province Nord et la province Sud.

Sans remettre en cause le transfert de compétence, il conviendrait d'opérer une évaluation globale du niveau scolaire des petits Français quelles que soient les écoles qu'ils fréquentent sur le territoire de la République, afin de ne pas laisser à la dérive certains élèves du primaire.

**M. Yves Censi, rapporteur spécial.** Les écarts se constatent partout en France. C'est un vrai problème national qui concerne tous les élèves.

L'évaluation dans le cadre du socle commun devra prendre en compte les diversités de situation. C'est en tout cas un sujet qui mérite d'être évoqué dans l'hémicycle.

*Votre Commission, suivant l'avis favorable de votre rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Enseignement scolaire.*



**ANNEXE :  
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES  
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer ses vifs remerciements aux personnes qu'elle a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport spécial :

**Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) – Éducation :**

- M. Samy DRISS, secrétaire national.
- M. Guy BARBIER (SE-UNSA)
- Mme Hélène RABATE (SNPDEN)
- M. Jean-Yves ROCCA (A&I)
- Mme Evelyne ROQUES (SIEN)
- Mme Fabienne RANCINAN (SNMSU)

**Ministère de l'Éducation nationale :**

- M. Michel DELLACASAGRANDE, directeur des Affaires financières
- M. Jean-Louis NEMBRINI, directeur général de l'Enseignement scolaire,
- M GOURSOLAS, chef de service, et M. Patrick PAURICHE, sous-directeur des moyens, des études et du contrôle de gestion
- M. Nicolas RAGACHE, conseiller technique chargé des questions budgétaires, Cabinet du ministre de l'Éducation nationale

**Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN) – CFDT :**

- M. Bruno JAOUEN
- M. Thierry CADART

**Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) :**

- M. François PORTZER
- M. Frédéric ELEUCHE

**Ministère de l'Agriculture, de la pêche, de l'alimentation, de la forêt et des affaires rurales :**

– M. Jean-Louis BÜER, directeur général de l'Enseignement et de la recherche

**Fédération syndicale unitaire (FSU) :**

– M. Gérard ASCHIERI

– M. Jean-Michel DREVON

– Mme Arlette LEMAIRE

**Secrétariat général de l'enseignement catholique :**

– M. Fernand GIRARD, secrétaire général.