



N° 1967

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

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> .....	11
<b>I.– LES PRIORITÉS ET LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	14
A.– LES NOUVEAUX « CHANTIERS POUR 2010 » .....	14
1.– La réforme du recrutement des enseignants et ses conséquences en termes de gestion des ressources humaines .....	14
2.– La rénovation du lycée général et technologique .....	15
3.– L'intégration scolaire des élèves handicapés progresse, mais elle doit être mesurée plus finement .....	16
4.– La pérennisation de l'aide aux élèves en difficulté .....	17
5.– L'amélioration de l'orientation des élèves .....	18
B.– L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR ÉLÈVE .....	18
C.– LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2010 .....	19
1.– Une évolution globale des crédits stabilisée hors pensions .....	19
2.– Quelques mesures d'économie, au-delà de la réduction du plafond d'emplois .....	20
D.– LE SCHÉMA D'EMPLOI POUR 2010 ÉVOLUE EN LIEN AVEC LA RÉFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS .....	20
1.– L'état de la consommation des emplois montre une adaptation de la gestion aux réductions d'emplois, au prix de certaines tensions néanmoins .....	22
2.– Les conséquences de la réforme du recrutement des personnels d'éducation mise en œuvre en 2010 .....	24
3.– Les mesures de suppression d'emplois administratifs .....	25
4.– Les mesures de création d'emplois d'enseignants .....	26
5.– Les mesures catégorielles et de revalorisation en faveur des enseignants .....	26
6.– Les charges de pensions en forte progression .....	27
7.– Les emplois participant à l'action éducative .....	28
E.– LE DISPOSITIF DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : LES HEURES CONSOMMÉES SONT EN PROGRESSION, MAIS IL EST TROP TÔT POUR EN MESURER L'EFFICACITÉ .....	28

<b>II.– OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>33</b>
A.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ.....	33
1.– Des crédits en progression .....	34
2.– Une progression des emplois affectés aux écoles .....	34
3.– Les premiers résultats de l'évaluation des résultats scolaires .....	35
B.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	36
1.– Les crédits du programme sont reconduits en légère hausse .....	36
2.– Le plafond d'emplois en diminution de 6 700 ETPT .....	37
3.– Les différentes composantes de la dépense de personnel .....	38
4.– La mesure de la performance .....	38
C.– LA VIE DE L'ÉLÈVE.....	39
1.– Les crédits du programme en stagnation .....	39
2.– Un plafond d'emploi en progression.....	39
3.– Les autres agents rémunérés par le programme .....	40
4.– L'accompagnement éducatif .....	42
5.– Les bourses et fonds sociaux : une revalorisation souhaitable, mais une gestion à simplifier.....	42
D.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ.....	43
1.– Des crédits stables.....	43
2.– Le plafond d'emplois en diminution.....	44
3.– Les crédits d'intervention .....	45
E.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE</i> .....	45
1.– Un programme à la gestion très contrainte.....	46
2.– La suppression de 600 emplois liée à la poursuite de la réorganisation des services déconcentrés.....	48
3.– La justification des crédits.....	49
4.– Les crédits des opérateurs en légère baisse .....	49
F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	49
1.– Les moyens du programme en baisse .....	50
2.– La nécessité de stabiliser les crédits et les emplois du programme.....	52
<b>III.– UN SYSTÈME SCOLAIRE DAVANTAGE MOBILISÉ PAR LA RÉUSSITE DE CHAQUE ÉLÈVE.....</b>	<b>53</b>
A.– UNE POLITIQUE VOLONTAIRE ET AMBITIEUSE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....	53
1.– Le volet éducation de la dynamique « Espoir banlieues » .....	53

2.– Les politiques au service de l'éducation prioritaire : les réseaux « ambition réussite » et les réseaux de réussite scolaire .....	54
3.– La participation du ministère aux autres dispositifs éducatifs de la politique de la ville .....	55
B.– LES RÉSULTATS MITIGÉS DES PREMIERS BILANS PORTANT SUR LES RÉSULTATS SCOLAIRES DES ÉLÈVES .....	56
C.– LE SURCÔÛT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE.....	57
<b>IV.– UNE GESTION AMÉLIORÉE DU SYSTÈME ÉDUCATIF, MAIS DES INTERROGATIONS À LEVER .....</b>	<b>59</b>
A.– LES EFFORTS ACCOMPLIS POUR UNE GESTION PLUS EFFICACE DES RESSOURCES HUMAINES SEMBLENT ATTEINDRE LEURS LIMITES .....	59
1.– Les situations statutaires de décharge d'enseignement .....	59
2.– Le nombre d'enseignants en service incomplet réduit au minimum .....	60
3.– Les situations où les enseignants accomplissent des activités autres que l'enseignement .....	61
B.– L'OPTIMISATION DES REMPLACEMENTS EN DÉBAT .....	61
1.– La gestion des remplacements s'améliore globalement selon les statistiques... ..	61
2.– ... mais les remplacements de courte durée restent difficiles.....	63
C.– LA DIFFICILE RÉDUCTION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES.....	64
D.– LA TENDANCE À LA BAISSSE DU POURCENTAGE D'HEURES NON ASSURÉES.....	65
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>69</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, seulement 55 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'exécution des crédits de la mission *Enseignement scolaire* en 2008 a été tendue, notamment en raison de la non-budgétisation de l'augmentation du point de la fonction publique. Elle a révélé une insuffisance de crédits pour les programmes *Soutien* et *Enseignement technique agricole*. L'année 2010 pourrait révéler les mêmes difficultés au sein de ces programmes et le Rapporteur spécial appelle à doter ces programmes des crédits plus proches de la prévision de dépense.

L'essentiel des aspects de la politique éducative est couvert par les objectifs et les indicateurs actuels de performance. **Le Rapporteur spécial n'est pas demandeur d'une diminution du nombre des indicateurs, car ceux-ci sont de vrais leviers politiques pour la réforme de notre système d'enseignement et presque tous sont porteurs de réels enjeux** pour l'avenir économique et la compétitivité de notre pays.

Le Rapporteur spécial regrette l'absence de vision partagée entre les deux ministères appelés à gérer la mission interministérielle. Les Assises nationales de l'enseignement agricole public se déroulent actuellement sous l'égide du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche : il leur appartient de définir une politique globale respectant les particularités de l'enseignement technique agricole et lui assurant les moyens de l'ambition que l'on conçoit pour lui. Le Rapporteur spécial souhaite **qu'il ne soit plus nécessaire de transférer des crédits vers ce programme aux dépens des programmes gérés par le ministère de l'Éducation nationale**.

La stabilité des indicateurs de performance est aujourd'hui souhaitable. Néanmoins l'ambition portée par la réforme du lycée appellera la création de nouvelles mesures des résultats atteints.

Ainsi, l'accent mis sur la performance linguistique des élèves dans la réforme imposera le changement des actuels indicateurs : il appellera la mise en place d'une mesure exigeante portant sur l'atteinte d'un niveau déterminé, ce qui conduira inéluctablement à la remise en question des méthodes pédagogiques utilisées.

Le Rapporteur spécial se félicite de la mise en place de différentes évaluations destinées à mesurer le niveau de connaissances atteint par les élèves : évaluation des résultats scolaires au CE1 et au CM2, de la maîtrise des compétences de base en fin d'école primaire et en fin de collège, en référence au socle commun institué par la loi sur l'avenir de l'école. **Il souligne que les résultats de ces évaluations doivent être publiés d'une manière parfaitement transparente**. Ainsi les résultats de l'évaluation portant sur la maîtrise des connaissances de base en fin de primaire ou sur le niveau atteint en anglais par les élèves en fin de troisième paraissent très optimistes et pourraient susciter quelques doutes.

Il était prévu d'appliquer le principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2010. La réforme de la mastérisation et les suppressions de postes de stagiaires qu'elle entraîne permettront d'avoir une contrepartie aux suppressions de postes prévues. Les missions d'enseignement continueront donc d'être remplies sans détérioration de la qualité de l'encadrement, l'effet démographique jouant également son rôle.

Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que **la gestion plus efficiente des personnels de l'Éducation nationale ne s'est pas traduite par une baisse des performances des élèves**, et il s'agit bien ici du maintien de la qualité du face à face pédagogique, auquel le Gouvernement s'est engagé. Le taux d'encadrement des élèves est resté inchangé, du moins jusqu'à la dernière année (2007) restituée ; il reste élevé par rapport à celui des autres pays comparables.

Cependant, si le taux moyen d'encadrement est une donnée à surveiller, il ne doit pas être appréhendé de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, car il conduirait alors à contraindre des élèves à une scolarisation très loin du domicile, faute de classe correspondant à la formation souhaitée dans un environnement proche.

**La scolarisation des élèves handicapés** en milieu dit « ordinaire » **progressé** selon les indicateurs de performance. **Cependant, il sera nécessaire d'en affiner la mesure : il convient de prendre en compte le temps de scolarisation réel de l'enfant.** Il serait aussi utile de prendre en considération **le pourcentage d'enfants scolarisés par rapport aux demandes de scolarisation** ayant fait l'objet d'une prescription d'accompagnement par les maisons départementales des personnes handicapées.

Le Rapporteur spécial considère que **le dispositif d'embauche des auxiliaires de vie scolaire par les associations d'aide aux handicapés peut s'avérer positif** en sécurisant et professionnalisant ces emplois ; car la précarité des actuels emplois aidés ne semble pas être la meilleure solution, tant pour leurs titulaires que pour les élèves qu'ils assistent. Il considère que **l'État devrait s'engager vis-à-vis des associations employeurs au moyen de conventions pluriannuelles** afin qu'elles bénéficient d'une visibilité financière à moyen terme.

La perception des usagers de l'Éducation nationale comme des enseignants est celle **d'une dégradation du remplacement des absences de courte durée.** Celui-ci n'est pas pris en compte dans la mesure de la performance. Le remplacement en interne semble très limité. Le Rapporteur spécial regrette la décision de ne plus recourir aux TZR pour ce type de remplacement, car aucune mesure vraiment efficace ne l'a compensé. Il demande à l'administration de faire des propositions pour résoudre cette difficulté.

Le Rapporteur spécial est inquiet des conséquences de **la réduction des emplois dans l'enseignement technique agricole** : si l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 partant à la retraite ne semble pas avoir eu de conséquence négative jusqu'à présent, des craintes existent cependant quant à la suppression de nouvelles classes qui pourrait intervenir en 2010. Des efforts importants de restructuration ont été menés ; aller au-delà en obéissant à un seul motif comptable n'est pas souhaitable car on atteint aujourd'hui un niveau d'étiage. Il relève de la mission des Assises nationales de l'enseignement agricole public d'engager tous les acteurs de ce domaine dans un projet d'avenir.

Il souhaite qu'une réflexion soit menée sur l'évolution des offres de formation, sur la répartition des options de formation sur le territoire et sur l'appellation des spécialités. Il est important de rendre plus attractives certaines formations pour lesquels des emplois existent qui ne sont pas suffisamment pourvus.

Des expérimentations sont mises en œuvre dans 123 établissements publics et privés dans le cadre de l'article 34 de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école de 2005. Il serait aujourd'hui souhaitable de disposer d'une évaluation de ces expérimentations au plan national, afin d'identifier les réussites éventuelles susceptibles de donner lieu à une généralisation. Un document présentant les bonnes pratiques devrait être élaboré.

Le programme Soutien accuse une sous-budgétisation de plusieurs postes, malgré les efforts de rationalisation. Il accumule des restes à payer et ses gestionnaires ne peuvent assumer les investissements immobiliers engagés. En outre, ce programme devra faire face à des charges nouvelles comme les bourses de maîtrise et les prêts à taux zéro : il est urgent de **prévoir un rebasage de ce programme.**



## INTRODUCTION

Les crédits de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* s'élèvent pour 2010 à 60,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et **60,85 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Ce plafond de crédits de paiement de la mission était légèrement en-deçà de 60 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009. **Il augmente donc de 860 millions d'euros, soit une progression de 1,6 %**.

La mission comporte cinq programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale et un programme relevant du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Les crédits des cinq programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale s'élèvent à 59,6 milliards d'euros.

Le plafond d'emplois de la mission s'élèvera à 979 050 ETPT, soit une baisse de 14 441 ETPT.

Le présent projet de loi prévoit, en lien avec la mastérisation du recrutement des enseignants, la suppression de 18 202 emplois de stagiaires enseignants et conseillers principaux d'éducation. Il prévoit également la suppression de 600 emplois administratifs. Par ailleurs, sont proposées 2 802 créations d'emplois d'enseignants à la rentrée 2010.

**Le solde de ces mesures s'établirait à - 16 000 emplois en 2010** (- 15 400 emplois d'enseignants et - 600 administratifs). La prévision des départs à la retraite d'enseignants en 2010 est de 33 054, dont 27 140 dans l'enseignement public. Compte tenu des suppressions d'emplois d'enseignants, au nombre de 15 400, inscrites au projet de budget, le taux de remplacement s'établit à 53,4 %.

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans le cadre budgétaire pluriannuel 2009-2011 voté l'année dernière. Toutefois, les crédits demandés pour 2010 sont légèrement inférieurs à la prévision construite fin 2008 : l'évolution du taux de cotisation aux pensions civiles, initialement fixé à 65 % pour 2010 a finalement été ramenée à 62,47 %.

Le projet de budget doit traduire les priorités du Gouvernement. Celles-ci restent inchangées, dirigées en premier lieu vers la réduction à moins de 10 % du nombre de jeunes sortant du système éducatif sans disposer au moins d'un diplôme de niveau V, c'est-à-dire un certificat d'aptitude professionnelle ou un brevet d'études professionnelles. Cette priorité implique la généralisation de l'enseignement secondaire jusqu'au second cycle inclus et la progression du nombre de jeunes maîtrisant les compétences de base définies par la loi sur l'avenir de l'école de 2005.

Des réformes d'importance du système éducatif ont déjà été conduites.

Un socle commun de connaissances et de compétences a été défini à la suite de la loi précitée : les outils de mesure de la performance du système éducatif permettent aujourd'hui de voir les progrès réalisés en vue de la maîtrise de ce socle par tous les élèves.

La réforme de l'enseignement primaire est entrée en vigueur à la rentrée 2008, l'accompagnement éducatif introduit en 2008 dans les écoles et collèges relevant de l'éducation prioritaire a été généralisé dans tous les collèges.

La réforme de l'enseignement professionnel est entrée en vigueur à la rentrée 2009, afin d'accroître l'attractivité de la voie professionnelle et de limiter les sorties sans qualification. Elle comporte notamment la suppression du cursus de BEP en formation initiale, la création du parcours de baccalauréat professionnel en trois ans, la rénovation des modalités de certification et la refonte de certains programmes. L'aide individualisée y a été renforcée.

À présent, c'est la réforme du lycée qui, après une phase d'étude et de réflexion initiée par le « rapport Descoings », va entrer dans sa phase de mise en place pour une application à la rentrée 2010. Le gouvernement a fixé en outre des orientations pour 2010, dont certaines assurent le prolongement des actions déjà engagées, et d'autres abordent des domaines nouveaux comme le système d'orientation des élèves qui doit être largement amélioré. Ces orientations seront présentées dans la première partie du présent rapport.

Pour la première fois, la mission elle-même a été dotée de quatre indicateurs principaux. Deux concernent l'objectif d'amener l'ensemble des élèves du primaire à la maîtrise des compétences de base, le troisième le taux d'accès au baccalauréat, dont la prévision est établie à 65 % des élèves pour 2010, et le dernier l'objectif d'amener 85 % des jeunes de 20 à 24 ans à l'obtention d'un diplôme de fin de cycle de l'enseignement secondaire. Ces quatre indicateurs résument les points fondamentaux de la rénovation du système scolaire, qui doit mieux préparer les nouvelles générations à la société de la connaissance choisie et promue par l'Union européenne.

Le projet de budget poursuit l'effort de maîtrise de la dépense publique. Ayant constaté, en 2007, que le coût de scolarisation par élève dans le secondaire est plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union européenne, le Gouvernement s'est attaché à promouvoir une utilisation plus efficace des ressources disponibles, c'est-à-dire essentiellement (la masse salariale représentant 95 % des crédits) la gestion plus performante des ressources humaines, tant pour les enseignants que pour les personnels non enseignants.

Après trois années de réduction des emplois du ministère de l'Éducation nationale, une nouvelle diminution est prévue en 2010, plus immédiate à mettre en œuvre dans la mesure où elle se traduit par la suppression des emplois de stagiaires en formation, conséquence de la réforme de la formation des enseignants. Le Rapporteur spécial souligne que cette suppression ne peut opérer

qu'une seule année, et que pour 2012, il sera impossible de procéder à des diminutions de manière aussi tranchée, car les gains de productivité semblent avoir été réalisés. Si l'on veut par la suite continuer à diminuer les emplois, dans une optique de réduction de la dépense publique à long terme, il faudra alors modifier en profondeur le système éducatif et les méthodes d'enseignement ; car il paraît difficile de maintenir la réalisation des programmes scolaires et le fonctionnement actuel des établissements en allant au-delà dans la diminution des emplois, tant enseignants qu'administratifs. Cette remarque est particulièrement cruciale pour l'enseignement technique agricole.

**La réduction du plafond d'emplois doit s'accompagner d'une revalorisation, contrepartie décidée par le Président de la République.** Elle a été annoncée par le ministère comme devant être plus avantageuse que pour les autres agents de l'État, c'est-à-dire que 60 %, et non 50 % des économies réalisées seront traduites en rémunérations supplémentaires pour les enseignants.

## I.- LES PRIORITÉS ET LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le présent projet de budget assure une continuité aux réformes importantes engagées depuis plusieurs années. Il soutiendra ainsi la progression de la scolarisation des élèves handicapés et l'accompagnement éducatif pour la réussite des élèves en difficulté. La réforme des lycées professionnels se poursuivra, avec l'objectif de limiter les sorties sans diplômes du système éducatif. En outre, le Gouvernement va engager de nouvelles réformes qui entreront en vigueur dès la rentrée 2010.

Les mesures de périmètre sont d'ampleur très limitée et n'ont pas d'incidence sur l'évolution du budget.

La liste des indicateurs de performance avait été profondément modifiée lors de l'écriture du projet annuel de performance pour 2008 de façon à prendre en compte la mise en place du socle commun de connaissances et de compétences et l'évolution de l'éducation prioritaire. Les indicateurs du rapport annuel de performances ont été ensuite maintenus dans le projet pour 2010, stabilité nécessaire pour pouvoir mesurer les résultats des réformes engagées.

Avant d'aborder la présentation détaillée des crédits et des emplois inscrits au présent projet, Le Rapporteur spécial rappellera brièvement les priorités retenues pour 2010.

### A.- LES NOUVEAUX « CHANTIERS POUR 2010 »

Le présent projet de loi traduit les priorités fixées par le Gouvernement en matière d'éducation.

#### 1.- La réforme du recrutement des enseignants et ses conséquences en termes de gestion des ressources humaines

Le ministère a proposé, dès la fin de l'année 2008, une réforme de la formation des enseignants, dont la teneur se précise actuellement, notamment grâce aux travaux tenus dans le cadre des états généraux de la formation réunis depuis le printemps 2009, et dont la synthèse a été récemment présentée. La formation à venir à la rentrée prochaine se basera sur l'obtention d'un master par les candidats aux concours de l'Éducation nationale, puis prendra la forme d'une alternance entre l'acquisition de savoirs académiques, de savoirs pratiques et de recherche. Est actuellement recherchée la meilleure manière de faire concorder l'obtention du master et le concours d'entrée dans le métier de professeur. Cette réforme s'accompagne de la revalorisation du métier d'enseignant.

**Le présent projet de budget accompagne cette réforme de la suppression des crédits correspondants aux emplois de stagiaires professeurs.**

Cette réforme va modifier dès la rentrée 2010 le calendrier de projection des besoins en personnels enseignants. Jusqu'à la rentrée 2009, la détermination des postes à ouvrir aux concours s'anticipait deux ans avant la date où les enseignants prenaient leurs fonctions en tant que titulaires, les lauréats recevant avant leur titularisation une formation d'un an en IUFM.

Désormais, les nouvelles modalités de formation conduiront à compter de la rentrée 2010 à affecter les lauréats des concours l'année même de leur admission. Pour le second degré, la prévision est particulièrement complexe du fait de la spécialisation disciplinaire des recrutements qui nécessite de calibrer la demande d'enseignement dans plus de 300 spécialités différentes. Les 327 sections des différents concours de recrutement ne sont pas toutes ouvertes chaque année.

Compte tenu de la complexité des exercices de gestion prévisionnelle, **il est souhaitable de parvenir à une programmation pluriannuelle des recrutements plus efficiente**. La prévision sur le niveau des départs est particulièrement délicate dans un contexte de réforme des retraites induisant des changements de comportements. Par ailleurs, les besoins en enseignants sont corrélés à l'évolution de l'offre de formation dans les établissements scolaires et à l'impact de certaines réformes pédagogiques.

La politique de gestion des ressources humaines enseignantes s'accompagne de mesures de simplification de la gestion destinées à favoriser la mobilité des enseignants. Des évolutions doivent être soulignées dans l'organisation des mouvements 2009 : l'harmonisation des règles et objectifs de la mobilité entre les premier et second degrés, la modernisation et la simplification du mouvement et la mise en œuvre d'un dispositif Infomobilité à l'attention des enseignants candidats à une mutation.

**Un mouvement de déconcentration de la gestion s'amorce, avec l'émergence de politiques académiques de GRH**, conférant un rôle croissant au chef d'établissement.

Ce mouvement découle de la LOLF qui a contribué à renforcer l'échelon académique en matière de GRH : la déconcentration d'actes de gestion, le renforcement du rôle de pilotage académique, la mise en place des politiques académiques en matière de mobilité, de promotions, de postes adaptés se développe, ce que le Rapporteur spécial encourage pleinement. Cette GRH de « proximité » doit s'approfondir, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (plate-forme I-prof réservée aux enseignants par exemple).

## 2.– La rénovation du lycée général et technologique

L'année 2010 verra l'entrée en vigueur de la rénovation du lycée général et technologique.

Le rapport remis au Président de la République par M. Richard Descoings, chargé de la concertation préparatoire à la réforme, a identifié les axes suivants pour la future réforme : le renforcement de l'accompagnement des élèves en difficulté tout au long de la scolarité du lycée ; la revalorisation de la voie technologique en modernisant ses contenus et en accroissant ses débouchés naturels dans l'enseignement supérieur technologique ; le rééquilibrage des différentes séries de la voie générale pour mettre fin à l'hégémonie de la série S.

Il s'agit également de mieux préparer les élèves à la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur, aussi bien en termes de méthodes de travail que d'orientation et de donner place à la responsabilité et à l'engagement des lycéens dans la vie de leur établissement et l'organisation de leurs études.

Cette future réforme devrait s'accompagner, selon le Rapporteur spécial, d'une autonomie accrue des lycées en matière d'organisation pédagogique.

### 3.— L'intégration scolaire des élèves handicapés progresse, mais elle doit être mesurée plus finement

Le projet de budget soutient l'effort engagé depuis 2005 pour mieux intégrer dans l'institution scolaire les élèves handicapés. Chaque année, 10 000 élèves handicapés supplémentaires sont accueillis en scolarité ordinaire : au total, plus de 174 000 élèves ont été scolarisés en milieu ordinaire pendant l'année scolaire 2008-2009. L'objectif de créer, à la fin 2010, 2 000 unités pédagogiques d'intégration, devrait être réalisé. L'accent doit à présent être mis sur l'ouverture de telles unités dans les lycées professionnels.

Le Rapporteur spécial estime que la progression de **la scolarisation des élèves handicapés est insuffisamment prise en compte dans la mesure de la performance.**

Les statistiques font état de la progression de la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire mais un enfant scolarisé une demi-journée par semaine y est compté de la même manière qu'un enfant scolarisé à temps complet. **Il est nécessaire d'affiner la mesure : il conviendrait de prendre en compte le temps de scolarisation réel de l'enfant.**

Seule la proportion d'élèves handicapés parmi les élèves fait l'objet d'un indicateur, avec une cible établie pour 2010 à 1,5 % dans le second degré, 1,9 % dans le premier degré. Il serait souhaitable de connaître par exemple **le taux d'enfants effectivement scolarisés par rapport aux demandes de scolarisation.**

**Le nombre d'enseignants référents est par ailleurs insuffisant,** et chacun d'eux doit assurer le suivi d'enfants en nombre trop grand : il arrive que des enseignants référents aient jusqu'à 180 enfants en suivi.

Les crédits demandés pour cette action s'élèvent à **292 millions d'euros**. Ils permettront notamment d'employer plus de 30 000 personnes assurant un accueil individualisé ou collectif.

Les moyens mis en œuvre à ce titre comprennent :

– 275 millions d'euros pour la rémunération des 11 000 assistants d'éducation mobilisés sur des fonctions d'assistants de vie scolaire pour assurer soit l'accompagnement collectif (50 millions d'euros pour 2 000 assistants) ou individuel (225 millions d'euros pour 9 000 assistants) ;

– les crédits de fonctionnement et d'équipement concernant l'acquisition de matériel spécialisé y compris pour les élèves du post-baccalauréat, soit 13,3 millions d'euros ;

– les crédits de formation, intégrant notamment des frais de déplacement, concernant les personnels d'accompagnement, soit 3 millions d'euros.

À ce total s'ajoute la rémunération à la charge de l'éducation nationale de plus de 10 000 emplois aidés exerçant des fonctions d'assistant de vie scolaire – individuel (AVS-I), soit 33 millions d'euros.

Le tableau suivant présente l'effectif total des élèves handicapés scolarisés l'année dernière. On soulignera que cet effectif était de 133 838 en 2004-2005.

**EFFECTIF TOTAL DES ÉLÈVES HANDICAPÉS SCOLARISÉS EN MILIEU ORDINAIRE DE 2005 À 2009 (PUBLIC ET PRIVÉ)**

	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>
Élèves intégrés individuellement	103 472	106 499	110 801	119 948
Élèves bénéficiant de dispositifs collectifs	47 532	49 064	51 215	54 725
<b>Total élèves handicapés scolarisés</b>	<b>151 004</b>	<b>155 563</b>	<b>162 016</b>	<b>174 673</b>

Source : enquête DGESCO/DEPP 2007

#### 4.– La pérennisation de l'aide aux élèves en difficulté

L'**accompagnement éducatif** gratuit déployé depuis la rentrée 2007 dans les écoles et les collèges sera poursuivi. Les crédits prévus sur le budget du ministère de l'éducation nationale représentent un total de **278 millions d'euros** qui se répartissent entre des heures supplémentaires (116 millions d'euros) et des subventions (162 millions d'euros). On notera que ce dernier montant de crédits a été réduit de 26 millions d'euros par rapport à l'année précédente, pour tenir compte d'une consommation moindre que prévu des subventions destinées aux associations intervenant dans le dispositif ; ce dernier a généralement été animé par des enseignants rémunérés en heures supplémentaires et par des assistants d'éducation.

On soulignera que 10 000 emplois aidés supplémentaires pourront être ouverts en 2010 au titre du Plan de relance, dont le financement ne relève pas, pour le moment, de la mission.

Enfin, les **aides personnalisées** au bénéfice des élèves qui rencontrent le plus de difficultés seront également maintenues : stages de remise à niveau, parcours de découverte des métiers, entretiens personnalisés d'orientation, lutte contre le décrochage et l'absentéisme, offre d'internat. On citera par exemple l'extension des capacités d'accueil de l'internat d'excellence de Sourdu, ouvert à la rentrée 2009, prévue pour un peu plus d'un million d'euros.

#### 5.- L'amélioration de l'orientation des élèves

Des plateformes régionales d'orientation en ligne doivent être mises en place par l'ONISEP, afin de simplifier les démarches des élèves et des parents. Des simplifications du système d'orientation sont à l'étude.

#### B.- L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR ÉLÈVE

Entre 1980 et 2008, les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés ont crû dans des proportions importantes : respectivement de 75 % et 60 %). Comparativement, la dépense moyenne par étudiant du supérieur n'a augmenté que plus modérément de 38 %. La forte hausse des effectifs jusqu'en 1996, puis récemment depuis 2000 et 2005 a absorbé la plus grande part de l'augmentation des crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

Pendant cette période, la dépense moyenne pour un élève du premier degré est passée, à prix constants, de 2 919 à 5 620 euros, soit une augmentation moyenne annuelle de 2 %. Si la revalorisation des carrières des enseignants, avec la création du corps des professeurs des écoles, a une part dans cette progression, cette dernière se situe pourtant dans un contexte, sur longue période, de baisse des effectifs d'élèves du premier degré.

De même, la dépense par élève du second degré a crû de 58 % entre 1980 et 2008 pour s'établir à 9 110 euros. Moins forte que dans le premier degré, cette hausse résulte, surtout dans les années 1990, 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, suite au 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 ont massivement participé à la dépense d'éducation dans le second degré. À partir de 2006, on assiste à une nouvelle vague de décentralisation avec le transfert des personnels TOS des collèges et lycées publics aux régions et départements ainsi que de la part correspondante du forfait d'externat pour les établissements secondaires privés sous contrat.

Pour le premier degré, l'effort de maîtrise de la dépense réalisé au cours des trois dernières années a contribué à réduire peu à peu le pourcentage de la progression : celui-ci était de 79 % par exemple, sur la période 1980-2007. Pour le second degré, la réduction n'est pas encore sensible.

#### COMPARAISONS INTERNATIONALES SUR LES COÛTS PAR ÉLÈVE

(en équivalent dollars – année 2006)

	Élémentaire	Second degré	Supérieur (incluant les dépenses de R et D)
Australie	6 311	8 700	15 016
Belgique	7 072	8 601	13 244
Finlande	5 897	7 533	12 845
<b>France</b>	<b>5 482</b>	<b>9 303</b>	<b>11 568</b>
Allemagne	5 362	7 548	13 016
Hongrie	4 599	3 978	6 367
Italie	7 716	8 495	8 725
Japon	6 989	8 305	13 418
Pays-Bas	6 425	9 516	15 196
Espagne	5 970	7 955	11 087
Suède	6 997	8 496	16 991
Royaume-Uni	7 732	8 763	15 447
États-Unis	9 709	10 821	25 109
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>6 432</b>	<b>8 006</b>	<b>12 336</b>

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, édition 2009.

### C.– LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2010

Les crédits de paiement des cinq programmes de la mission *Enseignement scolaire* relevant du ministère de l'Éducation nationale s'élèvent, dans ce projet de budget, à 59,6 milliards d'euros ; ils s'élevaient à 58,6 milliards en loi de finances initiale pour 2009. À périmètre constant, ces crédits progressent de 935,5 millions d'euros, soit **une augmentation de 1,6 %** par rapport à l'année précédente. À périmètre courant, ils progressent de 953 millions d'euros.

Les crédits du programme *Enseignement technique agricole* passent de 1,269 à 1,283 milliard d'euros.

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

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 poursuit les réorganisations dans de nombreux domaines et d'autre part, s'efforce d'améliorer davantage 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.

Le Rapporteur spécial souligne que le ministère, malgré les non-remplacements de départs à la retraite décidés au cours des deux dernières années, **a réussi à maintenir, voire à faire progresser, le niveau du « face à face pédagogique »**, c'est-à-dire le niveau quantitatif de la présence des enseignants devant les élèves. Le maintien des moyens a constitué un engagement très positif alors que la démographie scolaire est globalement en baisse.

Les dépenses de personnel augmenteront de 927 millions d'euros, soit 1,7 %. Les dépenses de fonctionnement, investissement et intervention s'élèveront à 3,78 milliards d'euros, en progression de 0,7 % en crédits de paiement, et de 1,6 % en autorisations d'engagement.

## 2.- Quelques mesures d'économie, au-delà de la réduction du plafond d'emplois

Le projet de budget pour 2010 prévoit un certain nombre de mesures d'économies. L'effort d'équipement réalisé en 2009 dans le cadre du Plan de relance, avec l'attribution de 50 millions d'euros pour le développement des classes numériques, permet de limiter l'enveloppe allouée aux crédits pédagogiques dans le premier degré (- 5,6 millions d'euros). Dans le second degré, les économies réalisées sur les crédits pédagogiques (- 9 millions d'euros) devront être compensées par les crédits disponibles dans la trésorerie des établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

Les autres diminutions de dépenses concernent l'extinction du dispositif d'indemnisation du chômage des emplois jeunes (- 8 millions d'euros) et la prise en compte de la réduction des effectifs de boursiers constatée dans le second degré (- 9 millions d'euros). Le montant inscrit pour le versement de subventions à des associations intervenant dans le cadre de l'accompagnement éducatif est ramené de 39 à 16 millions d'euros dans l'enseignement public, une réduction de 4 millions étant opérée pour l'enseignement privé.

Enfin, la contribution des établissements publics nationaux aux réductions d'effectifs, dans le cadre du plafond d'emplois qui leur est alloué en application de l'article 64 de la loi de finances pour 2009, entraîne la suppression de 120 emplois (- 4,9 millions d'euros) dont 100 s'inscrivent dans l'achèvement de l'opération de relocalisation du CNDP à Chasseneuil-du-Poitou.

## D.- LE SCHÉMA D'EMPLOI POUR 2010 ÉVOLUE EN LIEN AVEC LA RÉFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

Le plafond d'ETPT des programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale **diminuera de 16 000 emplois**, soit une baisse de 1 %, et passera **de 977 863 à 963 666 emplois**, en tenant compte des mesures de périmètre qui interviennent en dehors du schéma d'emplois. Ce schéma conduira à une économie de 204 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent 384 millions d'euros

économisés par l'extension en année pleine des mesures entrées en vigueur à la rentrée 2009. Au total, **l'économie nette attendue des suppressions d'emplois au sein de la mission est estimée à 588 millions d'euros.**

Le Rapporteur spécial demande au Gouvernement que l'attention soit apportée aux conséquences de suppression d'emplois en termes de postes vacants. Il a noté une forte inquiétude des représentants des organisations syndicales des enseignants quant à **l'existence de postes de titulaires vacants en assez grand nombre dans chaque académie**, tant pour les enseignants que pour les conseillers d'éducation.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 55,77 milliards d'euros, soit une augmentation de **927 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Elles découlent de la prise en compte :

– de mesures transversales décidées par le Gouvernement et du relèvement du taux de cotisation au CAS pensions : + 494 millions d'euros ;

– de l'augmentation du point fonction publique (hausse 2009 et hausse 2010 : + 393 millions d'euros) ;

– de mesures relatives aux emplois : – 588 millions d'euros ;

– de la rémunération des stages en responsabilité des étudiants de master : + 100 millions d'euros ;

– de mesures catégorielles : + 284 millions d'euros ;

– de la compensation de l'exonération de cotisations au titre des heures supplémentaires des personnels titulaires : + 122 millions d'euros ;

– et enfin, de diverses mesures et des transferts et d'ajustement : + 91 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente en ETPT les effectifs rémunérés de 2007 à 2010.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : EFFECTIFS HORS ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Programme	Constat 2007		Constat 2008		Prévisions 2009		Plafond d'emplois 2010	
	ETPT	Évol./ 2006 (%)	ETPT	Évol./ 2007 (%)	ETPT	Évol./ 2008 (%)	ETPT	Évol./ 2009 (%)
Enseignement du 1 <sup>er</sup> degré public	332 561	- 0,11	332 385	- 0,05	329 837	- 0,77	326 269	- 1,08
Enseignement du second degré public	474 807	- 0,76	466 580	- 1,73	456 686	- 2,12	450 892	- 1,27
Vie de l'élève	75 567	- 39,87	43 573	- 42,34	34 054	- 21,85	33 947	- 0,31
Soutien de la politique de l'éducation nationale	26 639	0,32	25 303	- 5,02	24 157	- 4,53	24 614	1,89
Enseignement privé	131 388	- 0,20	130 407	- 0,75	129 070	- 1,03	127 944	- 0,87
<b>Total</b>	<b>1 040 962</b>	<b>- 4,96</b>	<b>998 248</b>	<b>- 4,10</b>	<b>973 803</b>	<b>- 2,45</b>	<b>963 666</b>	<b>- 1,04</b>

Les évolutions les plus importantes concernent le programme *Vie de l'élève* sur lequel sont imputées les consommations d'emplois des personnels ouvriers, techniciens et de service (TOS) transférés aux collectivités territoriales au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option et les personnels MISE dont les emplois sont transformés en emplois d'assistants d'éducation désormais recrutés directement par les EPLE.

D'importantes mesures de périmètre sont également intervenues sur le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* en 2008 à hauteur de 764 ETPT dont 218 au titre des mesures de décentralisation et 550 au titre des transferts vers la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) des moyens en personnels de la direction générale de la Recherche et de l'innovation et de la direction générale de l'Enseignement supérieur.

1.- L'état de la consommation des emplois montre une adaptation de la gestion aux réductions d'emplois, au prix de certaines tensions néanmoins

À la suite des réductions d'emplois opérées par les budgets des trois années précédentes, il est essentiel de suivre avec attention l'état de la consommation des emplois pour les différentes catégories de personnels. Les données issues du contrôle national des emplois (qui repose sur deux applications informatiques) montrent que, à la suite de la rentrée 2008, le plafond d'emplois ministériel a été respecté.

Le tableau ci-dessous retrace la consommation des moyens en personnels, en ETPT, sur la base du périmètre des délégations d'emplois académiques au 31 décembre 2008 selon la présentation par catégorie d'emplois telles qu'elle est définie pour le budget du ministère de l'éducation nationale :

**ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES EMPLOIS AU 31 DÉCEMBRE 2008**

<b>Catégorie d'emplois</b>	<b>Budget</b>	<b>Consommation</b>	<b>Solde</b>
Personnels enseignants du 1er degré	326 043	324 100	1 943
Personnels enseignants du 2nd degré	383 451	384 749	- 1 298
Enseignants stagiaires du 1er degré	12 215	13 405	- 1 190
Enseignants stagiaires du 2nd degré	9 618	8 774	844
Personnels d'accompagnement	41 659	44 172	- 2 513
Personnels atos	63 386	60 673	2 713
Personnels enseignants-chercheurs	1	1	0
Personnels d'encadrement et de pilotage	18 531	18 339	193
<b>Total</b>	<b>854 904</b>	<b>854 212</b>	<b>692</b>

Par catégorie, les principaux écarts constatés appellent les précisions suivantes.

L'administration explique la sous-consommation d'enseignants du premier degré par l'effort de réduction des recrutements sur listes complémentaires à la rentrée opérée par les responsables de BOP afin d'anticiper les suppressions d'emplois prévues à la rentrée 2009, les effectifs d'élèves ayant augmenté moins que prévu ; elle s'expliquerait aussi par une diminution des besoins en intervenants extérieurs pour l'enseignement des langues, les professeurs des écoles assurant de plus en plus souvent cet enseignement.

Toutefois la mission connaît une insuffisance de crédits récurrente, variable selon les années : elle a été assez importante en 2008 avec la non-budgétisation de l'augmentation du point fonction publique. La tension sur la gestion des effectifs est donc réelle.

Le dépassement constaté pour la catégorie « personnel enseignant du second degré » résulte d'un désajustement entre recrutements et sorties définitives. Constaté il y a plusieurs années, ce dépassement a pu être en grande partie résorbé (il était de 2 662 ETPT en 2007) du fait du calibrage des concours 2006 et 2007 à des niveaux inférieurs aux sorties et de la limitation par les académies des recrutements de personnels non titulaires.

La surconsommation des personnels d'accompagnement s'explique par le recrutement en 2008 d'assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire individuels (AVSI) supplémentaires pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des élèves handicapés, alors que les départs de maîtres d'internat et de surveillants d'externat (MISE) ont été moins importants que prévus.

La sous-consommation des personnels ATOS s'explique essentiellement par des sorties de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) en cours d'année, les remplaçants étant dorénavant recrutés par les collectivités territoriales.

Les hypothèses sur lesquelles ont été fondées les réductions d'emplois des dernières années ont été respectées globalement, et la qualité de l'enseignement et les données fondamentales du face à face pédagogique enseignant-élève n'ont pas été atteintes, selon les statistiques du ministère portant sur le taux d'encadrement. Cependant, ce respect des plafonds de crédits et d'emplois a eu lieu au prix d'une gestion assez tendue des emplois. Les adaptations qui en résultent dans certains domaines, comme la gestion des ressources humaines, ou le remplacement des enseignants, semblent difficiles et doivent être examinées avec attention.

Le choix fait par le Gouvernement pour poursuivre la réduction de la dépense publique dans la mission *Enseignement scolaire* est cette année différent, et ne repose plus sur le non-remplacement du départ d'enseignants à la retraite.

## 2.- Les conséquences de la réforme du recrutement des personnels d'éducation mise en œuvre en 2010

La réforme du recrutement actuellement promue par le ministère de l'Éducation nationale élève au niveau master la formation initiale des personnels d'éducation, enseignants et conseillers principaux d'éducation, afin de reconnaître le haut niveau de qualification nécessaire à l'exercice de ces métiers. Les dispositifs d'accompagnement veulent assurer un accès égal et démocratique aux recrutements et permettre aux étudiants qui se destinent au métier d'enseignant de découvrir leur futur métier grâce à un temps de formation supérieur à celui dont leurs collègues bénéficient aujourd'hui avant leur titularisation. Elle s'accompagne d'une revalorisation des carrières.

Il découle de cette réforme **la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010, de 18 202 emplois de stagiaires** selon le schéma suivant :

– dans le premier degré, suppression de l'ensemble des 9 182 emplois d'enseignants stagiaires, soit 3 061 ETPT ;

– dans le second degré, suppression de l'ensemble des 7 144 emplois de stagiaires : l'affectation dans les établissements scolaires des enseignants et des conseillers principaux d'éducation nouvellement recrutés se traduit par la suppression des emplois d'enseignants stagiaires (6 733 emplois soit 2 244 ETPT) et de conseillers principaux d'éducation stagiaires (411 emplois soit 137 ETPT) ;

– dans l'enseignement privé, suppression de l'ensemble des 1 876 emplois de stagiaires, soit 625 ETPT.

La réforme des recrutements prévoit des **dispositifs d'accompagnement**. Le recrutement au niveau master, en devenant progressivement la norme pour les concours externes et internes et les accueils en détachement, se traduira par une revalorisation des niveaux de rémunération lors de l'entrée dans le métier. Le projet de loi de finances pour 2010 intègre un ensemble de mesures tendant de cette manière à renforcer l'attractivité du métier d'enseignant.

Les étudiants qui se destinent à cette profession effectueront des stages en responsabilité : ils effectueront, dans le cadre de la préparation de leur master, des stages d'une durée annuelle maximale de 108 heures rémunérés à hauteur de 3 000 euros. Une enveloppe de 100 millions d'euros est prévue à ce titre.

Les étudiants inscrits en master 2 pourront bénéficier de bourses au mérite d'un montant maximum de 2 500 euros et de l'octroi d'une bourse à caractère social de 1 450 euros pour ceux éligibles à une bourse à taux 0. Une enveloppe de 25 millions d'euros est prévue pour permettre l'octroi de 12 000 bourses.

Un prêt sans intérêt d'un montant maximum de 30 000 euros pourra être versé à environ un millier d'enseignants pour les aider dans l'acquisition de leur logement lors de leur première affectation ou d'une mutation. Cinq millions d'euros sont prévus à cette fin.

### 3.– Les mesures de suppression d'emplois administratifs

Le schéma d'emplois prévoit la suppression de 600 emplois administratifs en administration centrale et dans les services académiques. L'administration poursuit son effort de rationalisation et de mutualisation des moyens, notamment par la refonte des applications ministérielles métier, la mutualisation des achats, la réforme de l'organisation des examens, la réforme de la comptabilité des EPLE, par exemple.

Le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur l'inquiétude manifestée par les syndicats des personnels enseignants et administratifs quant à la réorganisation de la gestion administrative : les emplois ont en effet été réduits de 5 500 depuis 2004. L'indicateur nouvellement inséré portant sur l'*efficience de la gestion des ressources humaines* affiche un taux plus favorable à celui en vigueur dans les entreprises privées. **Il y a donc lieu d'être attentif à la qualité de la gestion des ressources humaines et d'éviter la déshumanisation de la gestion.**

**Il y a lieu de s'assurer aussi que les usagers trouveront un interlocuteur au rectorat lorsque les fonctions administratives sont supprimées dans les établissements ;** or les membres des organisations représentatives du premier degré ont alerté le Rapporteur spécial sur les difficultés rencontrées à cet égard.

#### 4.– Les mesures de création d'emplois d'enseignants

Le présent projet de loi prévoit des créations d'emplois pour prendre en compte des besoins précisément identifiés.

Afin de tenir compte de l'évolution démographique dans le premier degré, les moyens affectés aux **écoles** augmentent de 2 182 emplois, soit 728 ETPT.

Les moyens affectés aux **établissements situés dans des zones particulièrement défavorisées** sur le plan socio-économique augmentent de 144 emplois, soit + 48 ETPT, dans le second degré.

En application du principe de parité les moyens de **l'enseignement privé** du premier et du second degré augmentent de 476 emplois, soit 158 ETPT.

En outre, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de 2005 pour l'avenir de l'école, **300 emplois d'infirmière** seront créés par redéploiement (extinction de la catégorie des maîtres d'internat) à la rentrée 2010, soit une progression de 100 ETPT.

#### 5.– Les mesures catégorielles et de revalorisation en faveur des enseignants

On indiquera tout d'abord que la prise en compte de **l'évolution du point fonction publique**, sur une hypothèse de 55,42 euros, représente une augmentation de 0,7 % en masse par rapport à la valeur retenue en loi de finances initiale pour 2009. Les crédits inscrits à ce titre au présent projet de loi s'élèvent à 393 millions d'euros.

**Des crédits à hauteur de 284 millions d'euros** (hors CAS pensions civiles) **sont prévus pour les mesures catégorielles**. L'extension en année pleine des mesures décidées à effet de la rentrée 2009 sera financée pour 24,7 millions d'euros, permettant la poursuite de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (10,6 millions d'euros) et le relèvement des taux de promotion aux grades d'avancement des corps enseignants (8,3 millions d'euros). Des mesures nouvelles en faveur des personnels seront financées pour 171,3 millions d'euros, dont 107,3 millions en année pleine et 64 millions en tiers d'année. Ces mesures seront les suivantes :

– en lien avec la maîtrise du recrutement, la revalorisation de la carrière des enseignants du premier et du second degré, ainsi que celle des personnels d'éducation et d'orientation, avec une amélioration des débuts de carrière, des perspectives ouvertes en cours de carrière et une meilleure reconnaissance de leurs fonctions,

– la poursuite de la revalorisation de la situation des personnels non enseignants et d'encadrement, avec l'amélioration du régime indemnitaire,

– de nouvelles mesures en faveur des personnels de direction.

## 6.– Les charges de pensions en forte progression

Cependant la masse salariale continuera à progresser. En effet, le projet de budget intègre la majoration du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale *Pensions* qui passe de 60,46 % à 62,47 % (il était de 56,02 % en 2008). Cette majoration se traduit par une progression des crédits inscrits de 494 millions d'euros pour le ministère de l'Éducation nationale.

Pour la mission, le total des cotisations passe de 14,92 milliards d'euros à 15,42 milliards d'euros pour 2010, soit une progression de 512,6 millions d'euros (+ 3,42 %).

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)

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

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES POUR LES ANNÉES 2002 À 2008

Années	Nombre d'ayants droit bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires d'une réversion	Nombre total de bénéficiaires	Évolution (en %)
2002	526 915	83 257	610 172	–
2003	556 738	85 689	642 427	5,29
2004	585 800	89 392	675 192	5,10
2005	609 660	90 575	700 235	3,71
2006	636 870	92 702	729 576	4,19
2007	666 608	95 309	761 917	4,43
2008	696 515	97 972	794 497	4,27

Source : MBCFPF - Service des pensions - Base des pensions au 31 décembre 2008. Champ : enseignement scolaire, enseignement supérieur et jeunesse et sports

Les départs à la retraite d'enseignants sont évalués à 33 054 en 2010, dont 27 140 dans l'enseignement public. Compte tenu des suppressions d'emplois d'enseignants (15 400) inscrites au projet de budget, le taux de remplacement s'établit à 53,4 %.

La réforme des retraites de 2003 a eu des conséquences sur le nombre des départs en retraite. L'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, l'instauration d'une décote et la création d'une surcote augmentant le taux de pension des fonctionnaires qui poursuivent leur activité

au-delà de 60 ans, notamment, ont provoqué un changement de comportement vis-à-vis de l'âge de départ en retraite. Une tendance apparaît à repousser l'âge de départ en retraite, en concordance avec les objectifs de la réforme.

#### 7.– Les emplois participant à l'action éducative

De même qu'en 2009, l'Éducation nationale emploiera 42 500 personnes en contrats aidés dont la rémunération est également financée par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. Ces personnels assurent des fonctions d'assistance aux directeurs d'école et d'accompagnement des élèves, notamment pour l'accueil des enfants handicapés. La dépense globale inscrite au budget de l'éducation nationale s'élève à 137 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DEPUIS 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistants d'Éducation	14 611	25 760	33 849	39 505	45 005	53 000	<b>53 000</b>
AVS-I	2 743	4 081	4 624	4 643	7 754	9 000	<b>9 000</b>
AVS-CO	967	1 166	1 399	1 598	1 894	1 887	<b>2 055</b>
Emplois vie scolaire	30 060	24 313	33 267	51 092	44 207	43 665	<b>42 500</b>

Sources :

Assistants d'éducation et AVS : 2004-2008 : en ETP

Emplois vie scolaire : 2004-2008 : moyenne annuelle - données CNASEA

#### E.– LE DISPOSITIF DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : LES HEURES CONSOMMÉES SONT EN PROGRESSION, MAIS IL EST TROP TÔT POUR EN MESURER L'EFFICACITÉ

Une véritable politique d'accompagnement éducatif des élèves connaissant des difficultés a été mise en place depuis deux années. Le Rapporteur souligne que le dispositif, dont la mise en place a demandé un véritable effort d'adaptation aux établissements et aux collectivités locales (impliquées notamment pour les transports collectifs), est un succès. La progression du recours aux heures supplémentaires en est la preuve. Il sera important d'en mesurer, à moyen terme, l'efficacité sur les résultats scolaires des élèves qui en bénéficient.

- Les heures supplémentaires années (HSA)

Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service.

**Sur l'année scolaire 2008-2009, dans l'enseignement public, 469 572 HSA ont été effectuées par 207 912 enseignants du second degré.** Les enseignants qui effectuent des HSA font en moyenne 2,3 heures, et plus d'un enseignant sur deux effectue des HSA (54 %).

Par rapport à 2007-2008, une proportion plus grande d'enseignants effectue des HSA (52 % des enseignants en 2007) et ils en font davantage (2 heures en moyenne par enseignant en 2007).

À titre d'exemple, un enseignant certifié de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue 2 HSA bénéficie, depuis l'application du dispositif « TEPA », d'un supplément annuel de rémunération d'environ 322 euros au titre de ces deux heures supplémentaires.

- Les heures supplémentaires effectives (HSE)

Les HSE sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier et revêt un caractère ponctuel. Il s'agit notamment des heures faites pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, elles sont rétribuées à raison de 1/36<sup>ème</sup> d'HSA majoré de 25 % (décret n° 2008-199 du 27 février 2008) contre 15 % antérieurement. Le taux d'HSE d'un professeur certifié de classe normale dont le maximum hebdomadaire de service est fixé à 18 heures s'élève à 37,18 euros, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009.

**En 2008-2009, dans l'enseignement public, 5 397 307 d'HSE ont été effectuées (hors dispositifs particuliers) ce qui représente en moyenne une heure et demie par mois et par enseignant.**

Le nombre moyen d'heures effectuées par enseignant est stable par rapport à 2007. À titre d'exemple, un enseignant certifié de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue 1,5 HSE bénéficie, depuis l'application du dispositif « TEPA », d'un supplément annuel de rémunération d'environ 69 euros au titre de cette heure et demie supplémentaire.

**Un dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée** a été créé dans deux cents établissements à la rentrée 2008. Il prévoit l'organisation de stages d'été et un accompagnement des lycéens tout au long de l'année scolaire 2008-2009, prenant notamment la forme de sessions de stages d'une semaine durant les vacances scolaires ainsi que des sessions d'entraînement systématique aux examens.

Par ailleurs, **un dispositif a été mis en place pour renforcer les compétences des lycéens en langues vivantes.** Ces stages d'anglais sont offerts à tous les lycéens pendant les vacances d'hiver, de printemps et d'été. Ils se déroulent sur une semaine, à raison de trois heures par jour pendant cinq jours. Les premiers stages ont été organisés durant les vacances d'hiver de l'année 2008-2009.

• Les heures d'interrogation (HI)

Les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont contingentées et proportionnelles à l'effectif des élèves inscrits dans ces classes. Elles évoluent donc en fonction des effectifs d'élèves.

En 2008-2009, dans l'enseignement public, les enseignants de CPGE ont effectué 1 216 230 heures d'interrogation soit par enseignant environ **4 heures hebdomadaires** dont 54 % sont des heures exonérées.

Les deux tableaux suivants présentent la répartition de la dépense par type d'heures supplémentaires effectuées.

**VENTILATION DE LA DÉPENSE DES PROGRAMMES 141 ET 230  
PAR TYPE D'HEURE (ENSEIGNEMENT PUBLIC)**

(en euros)

Heures	Dépenses en euros			Évaluation des contingents		
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2006-2007	2007-2008	2008-2009
HSA	534 517 763	557 027 315	625 610 982	409 091	421 754	469 572
HSE	169 312 911	208 870 931	262 830 152	4 578 237	5 430 861	6 709 986
HI	63 143 314	66 684 937	67 366 996	1 157 531	1 212 101	1 216 230
Autres heures	12 669 239	13 964 489	14 222 333	416 205	441 862	442 533
<b>Total</b>	<b>779 643 227</b>	<b>846 547 672</b>	<b>970 030 463</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

**VENTILATION DE LA DÉPENSE DU PROGRAMME 139  
PAR TYPE D'HEURE (ENSEIGNEMENT PRIVÉ)**

(en euros)

Heures	Dépenses en euros			Évaluation des contingents		
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2006-2007	2007-2008	2008-2009
HSA	115 797 882	127 544 181	145 259 630	104 996	115 358	130 586
HSE	19 813 931	23 146 764	38 025 067	562 416	627 964	984 519
HI	10 928 561	9 728 611	12 330 793	232 078	206 093	259 662
Autres heures	1 559 705	1 808 370	1 786 867	33 122	38 309	37 628
<b>Total</b>	<b>148 100 079</b>	<b>162 227 926</b>	<b>197 402 359</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

L'évolution des dépenses pour heures supplémentaires appelle les précisions suivantes : **le montant global a progressé de 160 millions d'euros** entre l'année scolaire 2007-2008 et 2008-2009, **soit + 16 %**.

**La dépense au titre des HSA** a progressé de 86 millions d'euros soit + 13 %. Cette augmentation s'explique par :

– la mise en place de contingents supplémentaires d'heures du fait de l'abrogation de la réforme de Robien ;

– la transformation de 4 200 emplois d’enseignants du second degré en HSA à la rentrée 2008 ;

– la mise en place à compter de la rentrée 2008 d’une mesure incitative (la prime spéciale de 500 euros) au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois HSA d’enseignement dans l’enseignement secondaire.

**La dépense relative aux HSE** augmente de 69 millions d’euros, soit 30 %, entre l’année scolaire 2007-2008 et l’année scolaire 2008-2009.

Cette forte progression s’explique par la montée en charge du dispositif d’accompagnement éducatif en faveur des collégiens et des écoliers des zones d’éducation prioritaire.

Il convient de rappeler que la loi TEPA prévoyait, au titre des heures supplémentaires, une exonération de l’impôt sur le revenu et une exonération des cotisations sociales.

Pour les heures supplémentaires payées en 2009, on estime globalement **le montant total de l’exonération des cotisations sociales et de l’impôt sur le revenu à 320 millions d’euros.**

**En 2010, la totalité des contingents d’heures supplémentaires est reconduite** et les dispositifs tels que l’accompagnement éducatif ou les stages d’anglais au lycée sont poursuivis.

Il est à noter que la compensation par l’État de l’exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires, qui était auparavant financée dans le cadre d’une provision générale, est inscrite au projet de budget pour 2010 de la présente mission pour un montant de 122 millions d’euros.

\*

\* \*



## II.- OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

Avant de présenter les mesures proposées dans le projet de loi de finances pour chacun des programmes, on soulignera que l'extension en année pleine sur 2010 des mesures d'emplois de la loi de finances initiale pour 2009, intervenues entre juillet et septembre 2008, ont conduit à réduire le plafond d'emplois des cinq programmes de la mission de 8 760 ETPT.

La répartition des crédits de la mission entre les programmes est présentée dans le tableau suivant. Ce dernier montre que deux programmes seulement connaissent une progression des crédits, *l'Enseignement scolaire public du premier degré* et le programme *Soutien*. Par contre, le Rapporteur spécial tient à dire son inquiétude quant à l'évolution défavorable des crédits de *l'Enseignement technique agricole*, qui a réalisé beaucoup de restructurations d'établissements au fil des années de restriction budgétaire et se trouve aujourd'hui à un niveau très bas, plaçant les familles comme les gestionnaires des établissements dans une situation difficile.

### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

Programme	LFI pour 2009	PLF 2010	Évolution (en %)
Enseignement scolaire public du premier degré	17 231,85	17 610,49	2,2
Enseignement scolaire public du second degré	28 823,38	29 044,61	0,8
Vie de l'élève	3 787,05	3 768,28	- 0,5
Enseignement privé du premier et du second degré	6 941,95	7 045,57	1,5
Soutien	2 061,49	2 109,85	2,3
Enseignement technique agricole	1 284,92	1 269,36	- 1,2
<b>Total</b>	<b>60 130,64</b>	<b>60 848,16</b>	<i>1</i>

Source : projet de loi de finances pour 2010

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

L'école primaire a fait l'objet de plusieurs réformes en 2007 et 2008. Elle doit aujourd'hui assurer l'acquisition par tous les élèves des connaissances et compétences prévues par le socle commun institué par la loi de 2005. Elle dispose à présent de **moyens d'évaluation du niveau atteint par les élèves** : le **Rapporteur spécial appelle le ministère à présenter les résultats de ces évaluations avec la plus grande transparence**. Le constat des lacunes de notre système éducatif est aujourd'hui connu, et chacun des acteurs, enseignants, gestionnaires, parents et élèves doivent être informés des résultats des évaluations : c'est en tendance que l'efficacité de l'enseignement et de la gestion sera dorénavant appréciée.

D'autre part 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 2010.

Le nombre d'enfants scolarisés dans le premier degré (enseignement public et privé confondus) est de 6,64 millions en 2008. Le nombre d'enfants de 3 à 5 ans scolarisables devrait augmenter en 2010. La population des 6-10 ans, en hausse depuis 2004, devrait se stabiliser en 2009 et diminuer en 2010. Au total, dans la lignée de la tendance observée depuis 2002, les générations susceptibles d'être scolarisées dans le premier degré devraient être plus nombreuses au cours des deux prochaines rentrées (environ 7 000 élèves supplémentaires).

### 1.– Des crédits en progression

Le programme 140 regroupe **17,61 milliards d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Ces crédits demandés sont en hausse de 378 millions d'euros par rapport à 2001, soit une progression de 2,2 %. Les crédits du programme sont constitués à 99,5 % de crédits de personnel.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 140 POUR 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>140 – Enseignement scolaire public du premier degré</b>	<b>17 231,85</b>	<b>17 610,49</b>	<b>2,19</b>
01 – Enseignement pré-élémentaire	4 318,49	4 463,40	3,35
02 – Enseignement élémentaire	8 264,96	8 537,58	3,29
03 – Besoins éducatifs particuliers	1 454,37	1 567,99	7,81
04 – Formation des personnels enseignants	679,61	507,99	- 25,25
05 – Remplacement	1 472,81	1 455,95	- 1,14
06 – Pilotage et encadrement pédagogique	904,34	935,78	3,47
07 – Personnels en situations diverses	137,26	141,80	3,30

### 2.– Une progression des emplois affectés aux écoles

Le plafond d'emploi du programme est fixé à 326 269 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui représente une diminution de 2,07 % soit 2 258 ETPT ou 6 764 emplois. La mise en œuvre de ce plafond d'emplois aura lieu de la manière suivante :

– la mastérisation du recrutement des enseignants conduit à la suppression de l'ensemble des emplois d'enseignants stagiaires, soit 9 182 emplois ou 3 061 ETPT ;

– les moyens affectés aux écoles seront augmentés de 2 182 emplois d’enseignants à la rentrée 2010, soit 728 ETPT supplémentaires ;

– l’intégration, à la rentrée 2010, dans la fonction publique de l’État de 241 instituteurs du cadre territorial de Mayotte conduit à la création de ces emplois soit 80 ETPT supplémentaires ;

– les transferts entre programmes conduisent à une diminution de 5 emplois (- 5 ETPT).

**Les mesures catégorielles prévues** seront financées par 69,5 millions d’euros.

Les crédits prévus pour rémunérer **les heures supplémentaires** d’enseignement s’élèvent à 42 millions d’euros.

Les rémunérations **des stages en responsabilité** des étudiants de master devraient s’élever à 36 millions d’euros.

### 3.–Les premiers résultats de l’évaluation des résultats scolaires

La mise en place du socle commun des compétences et des connaissances, associée à la gestion par la performance instaurée par la loi organique relative aux lois de finances, a conduit à réformer le dispositif national d’évaluation des acquis des élèves tout au long de la scolarité obligatoire.

Un nouveau dispositif d’évaluation des résultats scolaires des élèves en CE1 et en CM2 a été mis en œuvre en 2009 mais faute de références antérieures, il n’est pas possible d’apprécier l’évolution dans le temps des résultats scolaires des élèves.

Globalement, le nombre d’élèves n’ayant pas atteint le niveau attendu est proche du quart de la cohorte ; parmi ces élèves, un peu moins de 10 % éprouvent de très lourdes difficultés. Des écarts très importants, aussi sensibles en CE1 qu’en CM2, sont observés entre les académies et d’un département à l’autre. Ces écarts vont de 1 à 3 points entre les académies et de 1 à 4 entre les départements.

La loi du 23 avril 2005 pour l’avenir de l’école a instauré un socle commun de connaissances et de compétences : pour mesurer l’atteinte du niveau de connaissance requis par les élèves, une évaluation des compétences de base en fin d’école primaire et en fin de collège a été instaurée. À partir de mars 2007, ont été faites des évaluations portant sur des échantillons d’élèves en fin d’école primaire et en fin de collège. Le but de ces évaluation était d’apprécier la proportion d’élèves qui, en fin de collège, maîtrisent les compétences de base.

Tous les élèves sont à présent soumis à ces évaluations annuelles, permettant de mesurer l’évolution de la maîtrise compétences de base des élèves à la fin des deux cycles. Les résultats de l’évaluation 2009 ont montré que 91,3 % des élèves de CM2 maîtrisaient les compétences de base en mathématiques, et que 88,8 % des élèves de cette classe maîtrisaient les compétences de base en français.

Selon l'indicateur établi en juin 2009 sur la base d'un protocole expérimental, à l'entrée en 6<sup>ème</sup>, 83 % d'élèves détiendraient les compétences requises par le socle commun en la langue française, 82 % maîtriseraient le niveau attendu de pratique d'une langue étrangère, 85 % maîtriseraient les éléments de mathématiques et de culture scientifique). **Ces résultats paraissent très optimistes, surtout en rapport avec les études révélant un fort taux d'illettrisme et des taux également conséquents d'élèves lisant avec difficulté et dont la compréhension des textes est insuffisante.**

Il en est de même de l'indicateur portant sur la proportion d'élèves maîtrisant en fin de 3<sup>ème</sup> le socle commun : réalisation à 84 % de maîtrise de la langue française, à 88 % de pratique d'une langue étrangère.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la mise en place des différentes évaluations destinées à mesurer le niveau de connaissances atteint par les élèves. **Il souligne que les résultats de ces évaluations doivent être publiés d'une manière parfaitement transparente.** Ainsi les résultats de l'évaluation portant sur la maîtrise des connaissances de base en fin de primaire ou sur le niveau atteint en anglais par les élèves en fin de troisième paraissent très optimistes et pourraient susciter quelques doutes.

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

Cet enseignement fait l'objet du programme 141. L'enseignement scolaire public du second degré accueille 4,19 millions d'élèves en 2009. La baisse des effectifs se poursuit (-9 400 élèves par rapport à 2008) selon une tendance constatée depuis 2003. Cependant, une remontée des effectifs pourrait avoir lieu en 2010 et 2011 avec l'arrivée de générations plus nombreuses.

La réforme d'ensemble du lycée professionnel est entrée en vigueur à la rentrée 2009. L'accompagnement éducatif est à présent proposé à tous les collégiens volontaires, à raison de deux heures quatre jours par semaine. L'éducation prioritaire bénéficie de moyens importants, qui seront décrits dans la partie III du présent rapport ; ils sont reconduits pour 2010.

1.- Les crédits du programme sont reconduits en légère hausse  
Le présent projet de loi prévoit une dotation de **29,04 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le programme 141. Cette dotation progresse de 421 millions d'euros par rapport à 2009, soit 1,47 %, progression bien supérieure à l'inflation prévue pour 2009, prévue à 0,2 %.

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

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 141 POUR 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>141 – Enseignement scolaire public du second degré</b>	<b>28 623,38</b>	<b>29 044,61</b>	<b>1,47</b>
01 – Enseignement en collège	10 167,03	10 385,35	2,15
02 – Enseignement général et technologique en lycée	6 324,99	6 524,85	3,16
03 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 795,82	3 974,85	4,72
04 – Apprentissage	6,19	6,28	1,45
05 – Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 846,64	1 911,79	3,53
06 – Besoins éducatifs particuliers	1 074,43	1 100,56	2,43
07 – Aide à l'insertion professionnelle	50,54	51,57	2,04
08 – Information et orientation	281,64	288,36	2,39
09 – Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	114,56	113,87	- 0,60
10 – Formation des personnels enseignants et d'orientation	472,96	222,24	- 53,01
11 – Remplacement	1 445,97	1 322,70	- 8,53
12 – Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2 886,43	2 993,65	3,71
13 – Personnels en situations diverses	156,16	148,53	- 4,89

2.– Le plafond d'emplois en diminution de 6 700 ETPT

Le plafond d'emplois du programme est fixé pour 2010 à 450 892 ETPT, **soit une diminution de 6 700 ETPT par rapport à 2009.**

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

– la mastérisation du recrutement des enseignants conduit à supprimer 6 733 emplois de stagiaires (soit - 2 244 ETPT), étant donné qu'à la rentrée 2010, les enseignants nouvellement recrutés seront directement affectés dans les établissements scolaires ;

– les moyens affectés aux établissements situés dans des zones particulièrement défavorisées sur le plan socio-économique sont renforcés par **la création de 144 emplois d'enseignants** à la rentrée 2010 (soit +48 ETPT) ;

– les mesures de périmètre entraînent la réduction de 145 emplois : 24 emplois sont créés pour prendre en charge en 2010 les personnels de Mayotte exerçant des fonctions relevant de la compétence de l'État, et 169 emplois sont supprimés, correspondant à la transformation de mises à disposition en détachements de personnels auprès de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) ;

– les transferts entre missions et programmes conduisent à une diminution de 16 emplois.

### 3.– Les différentes composantes de la dépense de personnel

Les dépenses de personnel s'élèveront à 28,88 milliards d'euros, soit une augmentation de 432 millions d'euros.

Cette augmentation est en grande partie absorbée par la progression de 282 millions d'euros de la contribution au CAS Pensions. L'impact 2010 des hausses du point fonction publique est estimé à 205 millions d'euros.

En ce qui concerne les **mesures catégorielles**, une enveloppe de 124 millions d'euros est prévue pour les financer. On soulignera cependant que 74 millions d'euros financeront des **mesures nouvelles de revalorisation de la fonction enseignante**, ainsi que les effets en 2010 des chantiers de revalorisation déjà ouverts.

La rémunération des heures supplémentaires devrait s'élever à un montant global de 936 millions d'euros.

### 4.– La mesure de la performance

Différentes observations relatives à la mesure de la performance ont déjà été faites plus haut.

Le Rapporteur spécial se limitera ici à émettre des doutes sur la pertinence de l'indicateur portant sur « la proportion d'élèves apprenant l'allemand ». Il juge préférable de **transformer cet indicateur en un indicateur d'efficience de l'apprentissage des langues (anglais et allemand dans un premier temps, mais il serait utile de mesurer le niveau atteint dans la plupart des secondes langues étudiées)**, afin que la notion qualitative prenne le pas sur cette notion quantitative. La mesure de la proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième la compétence 2 « pratique d'une langue étrangère » est un début d'évaluation : **elle paraît étonnamment favorable, puisque 95 % des élèves maîtriseraient une langue au niveau attendu en 2008**, première année pour laquelle une mesure est disponible.

L'accent mis sur la performance linguistique des élèves dans la future réforme du lycée tend au changement de cet indicateur : il appelle la mise en place d'une mesure exigeante portant sur l'atteinte d'un certain niveau, ce qui conduira inéluctablement à la remise en question de méthodes pédagogiques.

## C.– LA VIE DE L'ÉLÈVE

Le programme 230 réunit, sous cette appellation, les crédits de vie scolaire, de santé scolaire, d'accompagnement des élèves handicapés, d'action sociale et d'accueil et services aux élèves.

### 1.– Les crédits du programme en stagnation

Ce programme sera doté pour 2010 de **3,77 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression des crédits de 1,23 million d'euros par rapport à 2009.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 230 POUR 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>230 – Vie de l'élève</b>	<b>3 767,05</b>	<b>3 768,28</b>	<b>0,03</b>
01 – Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 375,37	2 386,28	0,46
02 – Santé scolaire	375,58	361,06	-3,87
03 – Accompagnement des élèves handicapés	255,99	269,03	5,09
04 – Action sociale	734,88	719,70	-2,07
05 – Accueil et service aux élèves	25,23	32,20	27,63

### 2.– Un plafond d'emploi en progression

Le plafond d'emploi du programme est établi à 33 947 emplois exprimés en ETPT, en progression de 224 ETPT par rapport à 2009.

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 crédits de subventions aux établissements pour la mise en place de l'accompagnement éducatif dans les collèges.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 1,71 milliard d'euros, soit près de la moitié des crédits du programme. Ce montant traduit une progression de 15,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Les évolutions du plafond d'emploi sont les suivantes :

- la maîtrise du recrutement des conseillers principaux d'éducation entraînera la suppression de 411 emplois de stagiaires ;
- 300 emplois d'infirmière sont créés par redéploiement à la rentrée 2010 ;
- les mesures de périmètre se traduisent par la création de 75 emplois pour l'intégration des personnels de Mayotte ;

– les transferts entre programmes se traduisent par la création de 284 emplois supprimés dans le programme *Soutien* pour tenir compte de l'affectation réelle des effectifs.

L'impact des mesures d'emploi sur la masse salariale représente une économie de 3,68 millions d'euros, et 1,95 million d'euros supplémentaires en tenant compte du versement au CAS *Pensions*.

La dépense de personnel inclut 107 millions d'euros inscrits pour les heures supplémentaires et les vacances. Les mesures catégorielles s'élèvent à 8,6 millions d'euros.

### 3.– Les autres agents rémunérés par le programme

Les subventions versées aux établissements au titre des personnels d'assistance éducative s'élèveront à **1,22 milliard d'euros** sur l'action 1 *Vie scolaire*.

- *Les assistants d'éducation*

Une dotation de 1,06 milliard d'euros permettra de rémunérer l'équivalent de **47 000 assistants d'éducation**. Depuis la rentrée scolaire 2005, les fonctions assurées par les assistants d'éducation ont été élargies au soutien et à l'accompagnement pédagogique des élèves. Le décret (n° 2008- 316) du 4 avril 2008 autorise désormais ces assistants pédagogiques à exercer à temps complet et à assurer différentes fonctions d'accompagnement éducatif.

- *Les emplois de vie scolaire : vers une professionnalisation du métier ?*

Ces emplois de vie scolaire sont recrutés par les EPLE sur des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement dans l'emploi. Leurs titulaires exercent principalement des fonctions d'assistance administrative auprès des directeurs d'école et d'accompagnement des élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire. Le présent projet de loi prévoit le maintien de l'ensemble des **42 500 contrats aidés, pour une dotation de 136,6 millions d'euros** : les agents sous contrat aidé pourront donc être remplacés ou renouvelés selon le contrat concerné.

CONTRATS AIDÉS PAR MISSION AU 30 JUIN 2009

	Contrat d'avenir	Contrat d'accompagnement dans l'emploi	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	5 772	7 750	13 522	30
Assistance aux directeurs d'école	15 443	4 752	20 195	46
Autres fonctions	2 771	7 635	10 406	24
Total (hors médiateurs)	23 986	20 137	44 123	100
Médiateurs de réussite scolaire	285	2 738	3 023	
<b>Total (y compris médiateurs)</b>	<b>24 571</b>	<b>22 875</b>	<b>47 146</b>	

Le ministère de l'Éducation nationale a développé une offre de formation pour aider les agents de vie scolaire à retrouver un emploi pérenne à l'issue de leur contrat, toutefois peu de titulaires de contrat peuvent aujourd'hui bénéficier de cette formation, et les efforts doivent être accrus en ce domaine.

Au début de l'année 2009, dans le cadre du volet « Emploi » du plan de relance, il a été décidé de mettre en place une mission nouvelle de prévention de l'absentéisme et de renforcement des liens des parents avec l'institution scolaire. Des agents au nombre de 5 000 ont été recrutés au moyen de contrats aidés pour exercer les fonctions de « **médiateur de réussite scolaire** ». Le financement des médiateurs de réussite scolaire relève, pendant une durée de 12 mois, du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

- *Les auxiliaires de vie scolaire*

Les moyens d'intervention portés par l'action 3 *Accompagnement des élèves handicapés* permettront de rémunérer **2 000 auxiliaires de vie scolaire-collectifs** (AVS-CO) en année pleine, et de recruter **166 AVS-CO supplémentaires** à la rentrée 2010, 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. L'enveloppe de crédits correspondante s'élève à 50,2 millions d'euros.

Pour ces agents affectés aux missions d'accompagnement des élèves handicapés et dont le contrat ne peut faire l'objet d'aucun renouvellement, le décret n° 2009-993 du 20 août 2009 a prévu la possibilité **d'un recrutement par une association ou un groupement d'associations** qui auront conclu une convention en ce sens avec le ministère de l'Éducation.

Cette nouvelle possibilité suscite l'inquiétude des représentants des organisations concernées, ainsi l'Association des paralysés de France auditionnée par le Rapporteur spécial. Elle s'analyse comme une mission de service public déléguée aux associations. L'avantage est que, dans le cadre d'un recrutement, éventuellement en contrat à durée indéterminée par une association, l'agent qui aura acquis des compétences particulières en tant que AVS pourra être « professionnalisé » dans cette fonction : il est important que les compétences acquises par les agents aidant les enfants aveugles, ou autistes par exemple, ne soient pas perdues, ce qui était le cas lorsque le contrat aidé venait à son terme.

Le Rapporteur spécial considère que **ce dispositif peut s'avérer positif en sécurisant les emplois d'assistance aux élèves handicapés** ; il souligne néanmoins que **l'État doit alors tenir ses engagements vis-à-vis des associations employeurs et leur assurer les subventions correspondantes** de manière régulière, selon les termes prévus dans la convention.

- *Les assistantes sociales*

Le corps des assistants de service social compte 2 717 agents au 1<sup>er</sup> avril 2009. Ce corps bénéficie d'une faible attractivité et manque de candidats, se trouvant en concurrence avec les postes de la fonction publique territoriale. En conséquence, de nombreux postes sont vacants et le taux de rendement des concours est le plus faible des corps ATOSS : entre 2002 et 2008, il y a eu en moyenne à peine 6 postes pourvus pour 10 emplois offerts malgré une augmentation en 2006, une stabilisation en 2007 suivie d'une nouvelle baisse en 2008. Pour cette dernière année, 150 postes ont été ouverts et 94 ont été pourvus.

**Il est pourtant essentiel, selon le Rapporteur spécial, de maintenir le niveau des recrutements et de ne pas voir se dégrader le taux moyen d'encadrement national**, qui était, en 2007, d'une assistante ou un assistant de service social pour 2 120 élèves.

Pour ces postes comme pour la médecine scolaire, il est souhaitable que **le ministère étudie comment son action pourrait être coordonnée avec celle des collectivités locales**, qui pour certaines suppléent déjà aux besoins lorsque les établissements sont dépourvus de médecin scolaire, par exemple.

#### 4.– L'accompagnement éducatif

Une enveloppe de crédits de 151,8 millions d'euros est prévue pour la rémunération d'heures supplémentaires et de vacances.

#### 5.– Les bourses et fonds sociaux : une revalorisation souhaitable, mais une gestion à simplifier

Compte tenu des effectifs de boursiers attendus à la rentrée 2010 et de la revalorisation des taux, 719 millions d'euros sont inscrits au titre de l'action sociale en faveur des élèves : 568 millions pour les bourses et 40 millions pour les fonds sociaux.

Ces crédits permettront de couvrir les revalorisations de taux intervenues à la rentrée 2009 (+3 % pour les collèges et + 0,5 % pour les lycées) et de prévoir, à la rentrée 2010, une revalorisation de 1,4 % des taux de bourses de collège, de la part de bourse de lycée, de la prime à l'internat, de la part de bourse d'enseignement d'adaptation et du montant des exonérations des frais de pension accordées aux élèves des ERPD (écoles régionales d'enseignement du premier degré) et des EREA (établissements régionaux d'enseignement adapté).

Un audit de modernisation a eu lieu en 2008 sur les aides financières aux élèves, soulignant la diversité des dispositifs d'aide, le grand nombre de financeurs, la faible lisibilité de ces aides pour les usagers. La principale recommandation a porté sur la simplification de la réglementation, qui date de 1959. En même temps, une modernisation des systèmes d'information les gérant était préconisée.

Le ministère a engagé des études pour simplifier les procédures d'attribution et rénover l'application informatique de gestion nationale des bourses de lycée.

**Le Rapporteur spécial souhaite être tenu informé des améliorations qui seront apportées à cette gestion.**

Le plan de relance 2006 a fixé **l'objectif d'une attribution de 100 000 bourses au mérite** (97 000 pour le ministère de l'Éducation nationale et 3 000 pour celui de l'Agriculture) dont le montant unitaire annuel a été porté à 800 euros.

Le projet de budget pour 2010 prévoit qu'il y aura 81 700 élèves bénéficiaires de bourses au mérite dans l'enseignement public et 8 000 dans l'enseignement privé sous contrat pour un coût total de 71,7 millions d'euros.

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

Cet enseignement fait l'objet du programme 139.

##### 1.– Des crédits stables

Le programme 139 est doté de **7,04 milliards d'euros de crédits de paiement, en progression de 103,6 millions d'euros, soit 1,49 %** par rapport à 2009.

Le programme comprend douze actions dotées des crédits suivants :

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 139 POUR 2010**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>139 – Enseignement privé du premier et du second degrés</b>	<b>6 941,95</b>	<b>7 045,58</b>	<b>1,49</b>
01 – Enseignement pré-élémentaire	426,97	437,84	2,55
02 – Enseignement élémentaire	1 124,86	1 153,41	2,54
03 – Enseignement en collège	1 804,37	1 850,11	2,53
04 – Enseignement général et technologique en lycée	1 157,65	1 187	2,54
05 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	732,27	750,81	2,53
06 – Enseignement post-baccalauréat en lycée	249,82	256,23	2,57
07 – Dispositifs spécifiques de scolarisation	144,63	148,33	2,56
08 – Actions sociales en faveur des élèves	69,52	67,10	-3,48
09 – Fonctionnement des établissements	610,67	626,12	2,53
10 – Formation initiale et continue des enseignants	163,04	100,01	-38,66
11 – Remplacement	161,49	165,15	2,27
12 – Soutien	296,65	303,47	2,30

Les crédits hors titre 2 augmentent de 22 millions d'euros, ce qui permettra de financer notamment la revalorisation triennale du forfait d'externat (18 millions d'euros) et de prendre en compte l'impact de la réforme du recrutement des enseignants sur les crédits inscrits au titre de la formation initiale.

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

Le plafond d'emploi s'établit à 127 944 emplois exprimés en ETPT, **en diminution de 1 130 ETPT** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Le montant des dépenses de personnel de ce programme s'élève à 5,87 milliards d'euros.

Le schéma d'emploi est fondé sur les éléments suivants :

– la mastérisation des recrutements se traduit par la suppression de 1 876 emplois de stagiaires à la rentrée 2010, soit 625 ETPT. On note que cette suppression ne peut respecter la parité avec l'enseignement public car les stagiaires étaient présents en nombre beaucoup moins important dans le privé que dans le public ;

– les créations s'élèvent à 476 emplois, soit 158 ETPT. Les représentants de l'Enseignement catholique auditionnés par le Rapporteur ont regretté que le nombre des créations d'emplois ne respecte pas le principe de parité entre enseignement public et privé instauré par la loi Debré de 1959 : la proportion des

emplois créés par rapport au total ne serait ici que de 14 % au lieu de 20 %. Toutefois, selon la méthode de calcul mise en œuvre par le ministère, le nombre de créations se situe bien au niveau de 20 %, mais en prenant pour base le total des emplois créés dans l'enseignement public.

Il serait souhaitable que les deux parties trouvent un accord sur la méthode de calcul des créations d'emplois afin de lever une telle ambiguïté.

L'impact sur la masse salariale des mesures d'emploi est une économie de 12,73 millions d'euros hors versement au CAS *Pensions*.

Les heures supplémentaires d'enseignement seront couvertes par une enveloppe de 201 millions d'euros.

Une enveloppe de 30 millions d'euros est prévue pour les **mesures catégorielles**, concernant pour 25 millions d'euros 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 300 millions d'euros, en augmentation de 7 millions d'euros. Le nombre moyen de bénéficiaires de ce régime devrait augmenter en 2010 pour atteindre près de 14 930 personnes. L'avantage moyen servi devrait augmenter de 4 %.

### 3.- Les crédits d'intervention

Les crédits d'intervention progressent de 3 % et s'élèvent à 721 millions d'euros pour 2010.

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 près de 600 millions d'euros, soit une progression de 1,9 % liée à l'augmentation de la valeur du point fonction publique.

Le transfert de crédits aux centres de formation s'élèvera à 62 millions d'euros. On soulignera que ce programme inscrit 30 millions d'euros, soit 10 millions supplémentaires, pour financer la formation initiale des maîtres du privé, conformément aux engagements pris par le Gouvernement. Cependant 10 millions d'euros devaient également être apportés par le ministère de l'Enseignement supérieur, ce qui n'est pas le cas pour 2010. Il est évidemment souhaitable que le ministère tienne son engagement, en considérant que le coût de la formation est évalué à 5 000 euros, c'est-à-dire moins qu'une formation équivalente dans l'enseignement public.

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

Le programme 214 regroupe les moyens transversaux bénéficiant à l'ensemble des programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale.

Le ministère entend poursuivre la modernisation des services, afin de rendre plus efficaces les fonctions support. Les implantations de l'administration centrale et de services déconcentrés vont continuer d'évoluer, dans le cadre d'une démarche de regroupement des structures et des surfaces engagée pour les cinq prochaines années.

Deux nouveaux indicateurs, qui devraient être déployés sur l'ensemble des départements ministériels, ont été intégrés : ils portent sur l'efficience de la gestion des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale (indicateur 2-4) et sur l'efficience de la gestion immobilière (indicateur 3-3). L'indicateur *Efficience bureaucratique* (indicateur 3-2) à vocation interministérielle était déjà intégré au volet « performance » du programme 214.

Le nouvel indicateur *Efficience de la gestion des ressources humaines* est renseigné, pour la première fois, à partir des valeurs concernant l'année 2009. Le calcul du ratio a été réalisé sur la base des effectifs rémunérés sous le plafond des emplois de la mission. Cette méthode de calcul ne traduit donc pas entièrement l'activité de gestion du ministère de l'Éducation nationale. En effet, les services centraux et déconcentrés sont également chargés de la gestion des carrières des effectifs relevant des ministères de l'Enseignement supérieur et de la recherche (article 2 du décret du 31 mai 2007) et de la Jeunesse et des sports. Près de 132 000 agents relevant de ces départements ministériels sont pris en charge par les services gestionnaires du ministère. À cet effectif d'agents gérés, s'ajoutent également environ 80 000 agents placés dans une autre position que celle d'activité, pour lesquels les services centraux et déconcentrés du ministère émettent des actes de gestion.

#### 1.— Un programme à la gestion très contrainte

Le programme 214 sera doté de 2,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,11 milliards d'euros de crédits de paiement, en progression respectivement de 83 et 46 millions d'euros par rapport à 2009 (soit respectivement 4 et 2,3 %).

Il comprend 10 actions qui seraient dotées pour 2010 des crédits suivants :

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 214 POUR 2010**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement		Évolution (%)	Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	2 065,70	2 148,98	4,03	<b>2 061,49</b>	<b>2 109,85</b>	<b>2,35</b>
01 – Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives (libellé modifié)	409,19	413,91	1,15	<b>409,19</b>	<b>413,91</b>	<i>1,15</i>
02 – Évaluation et contrôle	70,82	71,90	1,52	<b>70,82</b>	<b>71,90</b>	<i>1,52</i>
03 – Communication	15,54	15,65	0,71	<b>15,54</b>	<b>15,65</b>	<i>0,71</i>
04 – Expertise juridique	15,90	14,20	-10,69	<b>15,90</b>	<b>14,20</b>	<i>-10,69</i>
05 – Action internationale	17,30	17,19	-0,64	<b>17,30</b>	<b>17,19</b>	<i>-0,64</i>
06 – Politique des ressources humaines	600,78	633,61	5,46	<b>601,46</b>	<b>633,79</b>	<i>5,38</i>
07 – Établissements d'appui de la politique éducative	221,40	219,70	-0,77	<b>221,40</b>	<b>219,70</b>	<i>-0,77</i>
08 – Logistique, système d'information, immobilier	524,18	574,19	9,54	<b>519,29</b>	<b>534,89</b>	<i>3</i>
09 – Certification	181,43	180,62	-0,45	<b>181,43</b>	<b>180,62</b>	<i>-0,45</i>
10 – Transports scolaires	9,15	8	-12,57	<b>9,15</b>	<b>8</b>	<i>-12,57</i>

Les crédits hors titre 2 de ce programme ont connu une baisse importante, de 100 millions d'euros soit – 14 %, sur les deux dernières années. **Plusieurs postes de dépenses apparaissent sous-dotés**, malgré les efforts de rationalisation : les examens et concours, les changements de résidence et les congés bonifiés, l'informatique et surtout l'investissement immobilier (en Outre-mer notamment), qui accuse un retard de 60 millions d'euros en crédits de paiement.

Les insuffisances budgétaires prévisibles à la fin de l'année 2009 s'élèvent à 36 millions d'euros, appelant donc une levée des réserves de précaution.

**De ce fait, les restes à payer, qui sont de 34 millions d'euros à la fin 2008, vont encore s'alourdir, car le programme devra faire face à des charges nouvelles** : les bourses de mastérisation, le prêt à taux zéro, auxquels s'ajoute la généralisation des loyers budgétaires. Ces charges nouvelles sont évaluées à 54 millions d'euros, alors que les économies escomptées s'élèvent à 8,6 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial souligne la nécessité de mieux adapter prévisions de dépense et crédits de paiement disponibles. Il faut en particulier être attentif aux investissements immobiliers, qui sont nécessaires soit pour la mise en sécurité soit pour la réorganisation des services, génératrice d'économies à plus long terme.

## 2.– La suppression de 600 emplois liée à la poursuite de la réorganisation des services déconcentrés

Le plafond d'emploi du programme s'établit à **24 614 emplois** exprimés en ETPT, en diminution de 833 ETPT par rapport au projet de loi de finances pour 2009.

Les efforts engagés par le ministère pour ne pas remplacer une partie des personnels partant en retraite ont déjà été importants : 500 emplois administratifs ont ainsi été supprimés dans la loi de finances pour 2009. Ces réductions d'effectifs ont notamment été rendues possibles par la mise en place du logiciel CHORUS, nouvelle application budgétaire et financière de l'État, et par la rénovation des applications ministérielles de gestion. Ces réductions ont concerné en 2009 l'administration centrale et les services des rectorats et des inspections académiques.

**Le Rapporteur spécial souligne que la gestion des ressources humaines du ministère doit rester assez individualisée** : le nombre de gestionnaires de service central est de 0,7 pour 100 personnes gérées. Descendre en deçà ne permettra pas de procéder, par exemple, aux bilans de carrière souhaitables tous les 8 ans pour chaque fonctionnaire.

La réduction des emplois à venir en 2010 concerne 600 emplois administratifs (200 ETPT) et se fonde sur les perspectives de modernisation et de réorganisation des services déconcentrés, et donc essentiellement sur des actions de mutualisation : des plateformes mutualisées de gestion implantées en rectorat ou en inspection académique sont installées, des regroupements immobiliers ou fonctionnels du rectorat et de l'inspection académique du chef-lieu de région sont recherchés, à chaque fois que cela est possible. Sept projets de regroupement rectorat et inspection académique chef-lieu sont actuellement engagés et concernent les académies de Dijon (le projet étant financé à partir du compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État*), Toulouse, Poitiers, Limoges, Lille, Montpellier et Amiens.

Les mesures de périmètre conduisent à créer 20 emplois correspondant à l'intégration des personnels de Mayotte. Les transferts entre programmes conduisent à la suppression de 271 emplois inscrits dorénavant dans le programme 230.

L'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2009 s'élève à 319 ETPT.

Une enveloppe de 6,42 millions d'euros est prévue pour les mesures catégorielles. On soulignera que l'enveloppe réservée aux indemnités est importante – 137 millions d'euros – et qu'elle inclut principalement la nouvelle prime de fonction et de résultats, qui ajoutée aux autres indemnités et primes de rendement, représente une dépense de 86 millions d'euros.

### 3.– La justification des crédits

Les crédits de fonctionnement demandés s'élèvent à 636 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 15 millions d'euros. Ils comportent notamment les dépenses de loyer budgétaire (70 millions d'euros), les dépenses d'informatique (61 millions d'euros), les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme (219 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).

### 4.– Les crédits des opérateurs en légère baisse

Les opérateurs du ministère sont rattachés au programme 214, à l'action 5 *Action internationale*, pour ce qui concerne le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), et à l'action 7 *établissements d'appui de la politique éducative*, pour ce qui concerne l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le Centre national de documentation pédagogique et les centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP/CRDP), le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et l'Institut national de recherche pédagogique (INRP).

La gestion des opérateurs est actuellement rénovée, avec la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts des produits et services proposés par les établissements. Elle entraîne souvent une réflexion sur les organisations et conduit à des adaptations, voire une refonte des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable.

### **Les établissements publics contribuent aujourd'hui à la réduction de la dépense publique :**

– ils ont subi une réduction d'emplois et de crédits en 2008 (22 ETP) pour 4 millions d'euros, en 2009 (35 ETP) pour 2,35 millions d'euros et leurs emplois seront réduits de 120 ETP en 2010 (pour 6,3 millions d'euros). Ces 120 suppressions d'emplois concerneront le CNDP à hauteur de 102 suppressions. En effet, l'installation définitive de cet établissement à Chasseneuil du Poitou fin 2010 s'accompagne d'une importante réorganisation du CNDP conduisant à elle seule à la suppression de 100 emplois.

### F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Cet enseignement fait l'objet du programme 143. Les établissements de l'enseignement technique agricole ont scolarisé au cours de la précédente année scolaire 171 139 élèves dans 820 établissements.

L'enseignement technique agricole subit depuis plusieurs années des réductions de crédits importantes, dont la mise en œuvre par le ministère de l'Agriculture est mal préparée et cause de grandes difficultés aux gestionnaires des établissements. Ce programme connaît en outre une sous-budgétisation importante et régulière qui a appelé un « rebasage » de 48 millions d'euros, voté par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Le Rapporteur spécial s'étonne des annulations de crédits demandées par le projet de décret d'avance présenté le 26 octobre par le Gouvernement, qui prévoit une annulation de près de 1,2 million d'euros d'autorisations d'engagement sur ce programme.

Pourtant, les résultats de cet enseignement en termes d'insertion professionnelle sont excellents, comme le fait apparaître la mesure de la performance. Ainsi le taux de réussite aux examens affiche une cible de 81 %, le taux actuel étant déjà très proche. L'insertion professionnelle à 45 mois atteint 86 à 96 % selon les diplômés ; une mesure de l'insertion à 7 mois a été introduite afin d'établir une source de comparaison avec l'Éducation nationale. Le taux de satisfaction des usagers et des stagiaires est très élevé.

Le coût unitaire de formation par élève progresse paradoxalement, alors que des efforts de restructuration importants sont conduits depuis plusieurs années. Il s'explique en réalité par les hausses du GVT et des cotisations au CAS *Pensions*. Ce coût ne doit pas être un déterminant principal de la gestion, car le système de l'enseignement agricole doit conserver une présence territoriale et ne pas désertier les régions même si elles fournissent peu d'élèves.

#### 1.— Les moyens du programme en baisse

La dotation du programme 143 *Enseignement technique agricole* sera de 1,28 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,27 milliard d'euros en crédits de paiement.

**Les crédits de paiement enregistrent une baisse globale de 15,5 millions d'euros, soit 1,2 %,** portant principalement sur les établissements publics et privés (action 1 et action 2). La baisse de crédits en 2009 était déjà de 2,5 %. Hors titre 2, la baisse est de 4 %.

Le programme comporte cinq actions qui seront dotées pour 2010 des crédits suivants :

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 143 POUR 2010**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement		Évolution (%)	Crédits de paiement		Évolution (%)
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	
<b>143 – Enseignement technique agricole</b>	1 298,32	1 283,86	-1,11	1 284,92	1 269,36	-1,21
01 – Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	635,01	642,63	1,20	634,01	641,80	1,23
02 – Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	573,37	550,01	-4,07	560,97	536,34	-4,39
03 – Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	80,87	81,19	0,40	80,87	81,19	0,40
04 – Évolution des compétences et dynamique territoriale	4,62	4,15	-10,17	4,62	4,15	-10,17
05 – Moyens communs à l'enseignement technique, agricole, public et privé	4,45	5,88	32,13	4,45	5,88	32,13

Le plafond d'emplois est fixé pour ce programme à 15 384 emplois exprimés en ETPT, en diminution de 244 ETPT par rapport à 2009. La règle de non remplacement d'un départ sur 2 est ici appliquée.

Le schéma d'emploi (différence entre les entrées prévues et les sorties prévues s'établit à – 224 emplois (en ETP).

La diminution du plafond d'emplois résulte de :

- la suppression de postes de titulaires et de vacataires, soit – 125 ETPT, dont 50 ETPT au titre de suppressions supplémentaires pour 2009. L'effet réel de la mise en situation des enseignants stagiaires sera plus restreint que pour les autres programmes, limité à environ 30 ETP à la rentrée 2010, soit 10 ETPT sur l'année civile 2010. L'affectation devant les élèves concernera les enseignants stagiaires, c'est-à-dire reçus aux épreuves d'admission aux concours, et non des étudiants en master. Les stagiaires seront rémunérés, et comme ils effectueront leur cours pour 50 % de leur temps, l'effet de la réforme devrait être neutre pour la gestion des établissements ;

- l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2009, soit - 140 ETPT ;

- un ajustement des suppressions antérieures de 21 ETPT, car les départs à la retraite ont été surestimés en 2009.

Les mesures catégorielles s'élèvent à 4,5 millions d'euros pour 2010 : elles visent à poursuivre le plan de requalification des agents de catégorie B et C.

## 2.— La nécessité de stabiliser les crédits et les emplois du programme

Ce secteur a connu 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 du nombre de postes d'enseignants.

Il semble que le rebasage permis par l'amendement parlementaire adopté l'an passé soit consolidé, pour une large part, dans l'actuel projet de budget. Les 38 millions d'euros votés ont été répartis pour 22 % au public, 65 % au privé et 13 % en faveur des bourses.

Le report de charges qui perdurait sur l'enseignement privé « temps plein » a été apuré en totalité. Par contre, sur le « temps approprié », un report de charges demeure, qui sera réduit à 7 millions d'euros en crédits de paiement, alors qu'il s'élevait à 23 millions d'euros à la fin 2008. Le versement dû au CAS *Pensions* a pu être apuré. Les 1 145 assistants d'éducation ont pu être rémunérés, et 70 assistants de vie scolaire ont pu être embauchés pour l'assistance aux élèves handicapés.

**Le Rapporteur spécial est inquiet de l'évolution de la réduction des emplois** : si l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne semble pas avoir eu de conséquence négative jusqu'à présent, des craintes existent cependant quant à la suppression de nouvelles classes qui pourrait intervenir en 2010. Déjà, la situation est difficile dans certaines régions et de nombreux établissements doivent refuser des élèves. Si la contrainte de la réduction d'emplois est allégée cette année avec les conséquences de la mastérisation, il n'en sera pas de même les prochaines années ; or les efforts nécessaires de restructuration semblent avoir été accomplis : aller au-delà lui paraîtrait dangereux pour l'efficacité de cette filière d'enseignement.

Il souhaite que la réflexion se poursuive sur l'évolution des offres de formation, sur la répartition des options de formation sur le territoire et sur l'appellation des spécialités. Il est important de rendre plus attractives certaines formations pour lesquels des emplois existent, qui ne sont pas suffisamment pourvus.

### III.- UN SYSTÈME SCOLAIRE DAVANTAGE MOBILISÉ PAR LA RÉUSSITE DE CHAQUE ÉLÈVE

#### A.- UNE POLITIQUE VOLONTAIRE ET AMBITIEUSE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES

##### 1.- Le volet éducation de la dynamique « Espoir banlieues »

Afin de renforcer l'égalité des chances, le ministère contribue fortement au plan « Espoir banlieues » lancée en février 2008. Il pilote neuf mesures qui concernent tous les niveaux de la scolarité. On évoquera ici certaines d'entre elles.

– *l'accompagnement éducatif dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire* : en 2008-2009, 2 640 écoles élémentaires de l'éducation prioritaire ont organisé le dispositif, soit 81 % des écoles des « réseaux ambition réussite » (RAR) et 64 % des écoles des « réseaux de réussite scolaire » (RRS). Il a bénéficié à 147 014 élèves, soit 27 % des élèves des écoles en RAR et 24 % des élèves des écoles en RRS. L'aide au travail scolaire a représenté 62 % des activités, la pratique artistique et culturelle 26,1 % et la pratique sportive 11,9 %.

– *l'expérimentation de la mixité scolaire choisie, dite « busing »* : à la rentrée scolaire 2008, six académies (Aix-Marseille, Bordeaux, Créteil, Lyon, Nancy-Metz, Versailles) ont mis en place des expérimentations sur huit sites, qui bénéficient à environ 120 élèves. Les premiers bilans témoignent de la bonne intégration des élèves issus de quartiers relevant de la politique de la ville dans leur nouvelle école.

– *la fermeture des collèges dégradés* : une trentaine de projets ont été présentés, situés dans les quartiers relevant de la politique de la ville concernés par un projet de rénovation urbaine. Après étude des dossiers par une commission nationale composée de représentants du ministère de l'Éducation nationale, du secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'ANRU, une dizaine seront retenus, d'ici fin 2009, afin de bénéficier de subventions de l'ANRU pour des projets de démolition – reconstruction, de rénovation ou de réhabilitation.

– *les « internats d'excellence »* : à la rentrée 2008, 655 internes d'excellence, dont 284 filles et 274 boursiers, étaient pris en charge dans 169 établissements répartis dans 24 académies. Les prévisions pour l'année scolaire 2009-2010 font état, pour 25 académies, de 2 613 places labellisées dans 381 établissements. Le constat de rentrée permettra de préciser le nombre d'élèves accueillis dans ces places.

– *la lutte contre le décrochage scolaire* : un travail de diagnostic est mené depuis le mois de janvier 2009 sur 346 établissements dans 156 quartiers prioritaires (soit 155 000 élèves). Il doit déterminer le nombre d'élèves dits « décrocheurs », grands absentéistes et déscolarisés, des exclus et des élèves jugés

« sans solution » durant l'année 2008-2009, afin de recenser les actions existantes et repérer les besoins. Des études sont en cours sur les coordinations possibles entre des systèmes d'information de l'éducation nationale et ceux des partenaires, dont les missions locales. Cette démarche sera progressivement généralisée à l'ensemble du territoire.

**Le financement du volet éducation de la dynamique « Espoir banlieues »** relève en partie de la mission *Enseignement scolaire*, mais non exclusivement.

L'accompagnement éducatif est financé majoritairement par le ministère de l'Éducation nationale (303 millions d'euros pour l'année 2009 et 278 millions d'euros pour l'année 2010) ; mais le Centre national pour le développement du sport (CNDS) finance également les associations qui interviennent dans cette action à hauteur de 20 millions d'euros.

Les 200 lycées du dispositif de « réussite scolaire » relèvent d'un financement spécifique de l'Éducation nationale, en plus de leur dotation ordinaire, à hauteur de 12,5 millions d'euros. Les internats d'excellence sont financés par le ministère de l'Éducation nationale à hauteur de 524 000 euros. Le coût des 30 sites d'excellence est en cours d'évaluation : il est du ressort des académies qui attribuent une dotation spécifique en heures supplémentaires et en emplois d'assistants d'éducation aux établissements. Une étude portant sur 10 de ces établissements a fait apparaître un coût de 13 700 heures supplémentaires et 48 assistants d'éducation ; elle sera complétée de manière à connaître précisément ce coût.

D'autres actions ne sont pas financées par le ministère, comme la fermeture des collèges dégradés dont le coût est supporté par les départements et subventionné par l'ANRU à hauteur de 20 %. Certaines actions ne sont pas chiffrables, car elles procèdent du redéploiement préalable de moyens humains : il en va ainsi de l'ouverture sociale de l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles, de la création des banques de stages et de la lutte contre le décrochage scolaire.

## 2.- Les politiques au service de l'éducation prioritaire : les réseaux « ambition réussite » et les réseaux de réussite scolaire

La politique de l'éducation prioritaire s'adresse en grande partie aux habitants des quartiers relevant de la politique de la ville. En effet, en 2008-2009, le périmètre de l'éducation prioritaire recoupe très largement celui de la politique de la ville. Sur les 5 260 collèges publics que comptent la France métropolitaine et les DOM, 475 (9 %) sont situés en ZUS et 1 106 (21 %) sont en éducation prioritaire. 382 collèges appartiennent à la fois à l'éducation prioritaire et à une ZUS.

Les élèves bénéficient des actions menées dans le cadre des contrats des réseaux « ambition réussite » (RAR) et des réseaux de réussite scolaire (RRS). Les moyens supplémentaires attribués à ces réseaux – coordonnateur, infirmière à temps plein, principal adjoint, conseiller principal d'éducation, décharges de direction, enseignants supplémentaires pour les RAR – sont en partie consacrés aux actions partenariales avec les autres acteurs de la politique de la ville.

L'opération interministérielle « École ouverte », pilotée par le ministère, permet d'accueillir les élèves dans les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires et les mercredis et samedis. Elle s'adresse en priorité aux élèves des établissements de l'éducation prioritaire ou situés en ZUS.

En 2008, 756 établissements ont participé à l'opération, majoritairement des collèges, dont les trois-quarts des collèges « ambition réussite ». Environ 170 000 jeunes des premier et second degrés ont pu être accueillis, dont les deux tiers sont scolarisés dans l'éducation prioritaire. L'objectif affiché dans les appels à projets nationaux est de mettre encore davantage l'accent sur l'éducation prioritaire, en particulier afin d'atteindre 100 % de participation des collèges RAR.

L'accompagnement éducatif a été proposé dans les collèges de l'éducation prioritaire en 2007-2008, puis a été généralisé à l'ensemble des collèges en 2008-2009. Le dispositif continue à bénéficier plus particulièrement aux élèves de l'éducation prioritaire. 176 000 d'entre eux ont participé à l'accompagnement éducatif pendant la dernière année scolaire. Dans les RAR, 52 % des élèves de 6<sup>ème</sup> en ont bénéficié, de même que 50 % des élèves de 6<sup>ème</sup> des RRS.

### 3.– La participation du ministère aux autres dispositifs éducatifs de la politique de la ville

Les internats de réussite éducative (IRE) accueillent des jeunes qui souffrent d'une situation familiale difficile ou défaillante ou de conditions de logement insatisfaisantes. Ils apportent aux enfants et aux adolescents un cadre de vie et de travail stables, ainsi que les conditions d'un encadrement éducatif hors temps scolaire qui privilégie l'apprentissage de la vie collective, de la citoyenneté et l'accès à la culture. Les parents peuvent bénéficier d'un accompagnement afin de les aider et de les soutenir dans leur fonction.

En juillet 2009, 36 projets d'IRE avaient été présentés. Dans le cadre de la mise en œuvre de « Espoir banlieues », ce dispositif est intégré à la mesure « internat d'excellence » destinée à des élèves issus d'établissements d'éducation prioritaire et des quartiers relevant de la politique de la ville, afin de leur offrir les conditions de la réussite scolaire.

La circulaire du 28 mai 2009 (n° 2009-073) relative au développement des « internats d'excellence » et des plans académiques de l'internat prévoit que les IRE implantés au sein d'établissements d'enseignement devront être transformés en « internats d'excellence » au 31 décembre 2009 au plus tard, fin de la loi de programmation qui les a créés.

Les IRE relevant d'une structure autre qu'un EPLE (GIP, CCAS, caisse des écoles), au nombre de 10, ne pouvant être transformés, feront l'objet d'une instruction particulière du directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

#### B.- LES RÉSULTATS MITIGÉS DES PREMIERS BILANS PORTANT SUR LES RÉSULTATS SCOLAIRES DES ÉLÈVES

Les actions engagées en RAR sont axées sur la prise en charge des difficultés d'apprentissage, et donnent lieu au développement de pratiques innovantes. Les remontées d'informations académiques font état de l'engagement des équipes et du dynamisme pédagogique, les enseignants supplémentaires constituant des leviers importants de celui-ci. **Deux indicateurs de performance mesurent les premiers effets positifs de la politique en cours :**

– la proportion d'élèves entrant en 6<sup>ème</sup> en 2008 avec au moins un an de retard est inférieure à celle de 2007, tout particulièrement dans les RAR où la cible est atteinte ;

– en deux ans, l'écart entre le taux de réussite au brevet en « ambition réussite » et hors éducation prioritaire s'est réduit de 2,8 points et les collègues « ambition réussite » ont dépassé la cible fixée pour 2008.

Le ministère effectue chaque année à partir d'un échantillon représentatif une évaluation de la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques, en CM2 et en troisième. En tenant compte des intervalles de confiance statistiques, il apparaît que les RAR et les RRS, dans le premier degré et dans le second degré, **n'ont cependant pas réussi jusqu'à maintenant à réduire les écarts avec le reste du territoire :**

– les écarts dans la maîtrise des compétences de base restent inchangés dans les RAR, avec un déficit de 20 points en français et en mathématiques pour le CM2 et, en troisième, un écart de 24 points pour les mathématiques et 38 points pour le français par rapport aux résultats obtenus hors éducation prioritaire ;

– ils le sont aussi dans les RRS, avec un déficit de 14 points en français et 10 points en mathématiques pour le CM2 et, en troisième, un écart de 10 points pour les mathématiques et 16 points pour le français.

Localement, les projets les plus avancés des réseaux ont permis de constater des progrès, sans que ces effets positifs ne trouvent encore leur écho dans les moyennes nationales. Ces données sont à suivre attentivement dans les deux prochaines années.

## C.– LE SURCÔÛ DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Les modalités d'évaluation de la contribution de l'éducation nationale à l'éducation prioritaire prennent en compte les moyens supplémentaires mis en œuvre dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire notamment dans le cadre de la dynamique « Espoir banlieues ». En 2009, ces différentes dépenses peuvent être estimées à 1,192 milliard d'euros, dont :

- des crédits de personnel (804,6 millions d'euros) liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire (14 410 ETP supplémentaires dont 7 400 dans le 1<sup>er</sup> degré, 6 514 dans le 2<sup>nd</sup> degré et 484 CPE) ;

- d'indemnités spécifiques (121,9 millions d'euros versés lorsque les fonctions sont exercées en ZEP ou en établissement sensible) ;

- de dépenses pédagogiques et éducatives proportionnellement plus importantes que dans les autres secteurs (117,6 millions d'euros au titre de la présence de 4 906 assistants d'éducation supplémentaires ; 9,8 millions d'euros au titre de l'opération « École ouverte », 2,1 millions de crédits pédagogiques supplémentaires soit un surcoût de 5,60 euros par élève concerné (+21 % par rapport aux élèves hors éducation prioritaire) ;

- des dépenses effectuées dans le cadre de la dynamique « Espoir banlieues » : l'accompagnement éducatif, la création de 30 sites d'excellence, le dispositif de réussite scolaire au lycée et les internats d'excellence. Ces dépenses s'élèvent 136,5 millions d'euros pour l'accompagnement éducatif et les stages de remise à niveau.

Pour 2010, le montant total des différentes dépenses devrait atteindre 1,204 milliard d'euros.

### DONNÉES DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, Y COMPRIS DOM (RENTRÉE SCOLAIRE 2008)

	Nombre d'écoles/d'établissements en établissements publics de coopération intercommunale	Nombre d'élèves scolarisés dans ces écoles/établissements	Nombre moyen d'élèves par établissement
1 <sup>er</sup> degré	6 969	987 564	141,7
2 <sup>nd</sup> degré	1 276	511 508	400,9

**Les réseaux « ambition réussite »** ont également un coût qui s'ajoute au précédent.

Les moyens supplémentaires consacrés aux établissements « ambition réussite » doivent s'apprécier comme venant s'ajouter aux moyens supplémentaires dont ils disposaient au titre de l'éducation prioritaire. Ces moyens (au titre des enseignants d'appui et des assistants pédagogiques) s'élèvent à 86,1 millions d'euros.

**DONNÉES DES RÉSEAUX « AMBITION RÉUSSITE » EN 2008**

	Nombre d'établissements concernés	Nombre d'élèves accueillis
Collèges « ambition réussite »	254	118 015
Écoles « ambition réussite »	1 710	281 062

L'accompagnement éducatif des élèves hors temps scolaire permet de répondre à une forte demande sociale et contribue à l'égalité des chances entre tous les élèves.

Une enquête conduite par les services du ministère permet de dresser un **bilan horaire et financier** provisoire pour l'année scolaire 2008-2009. Celui-ci représente 4 079 000 heures pour un coût de 110,2 millions d'euros imputé sur le programme *Vie de l'élève*, dont 1 527 000 heures (soit 38,2 millions d'euros) en éducation prioritaire.

Le bilan pour l'année scolaire 2008-2009 **en éducation prioritaire** se présente comme suit :

	Année scolaire 2008-2009	Nombre d'heures	%	Crédits (en euros)	%
Titre 2	Heures supplémentaires effectives des enseignants (HSE)	948 000	62,1	29 522 000	77,2
	Vacations des autres catégories de personnels de l'éducation nationale (CPE, personnels de documentation...)	60 000	3,9	1 000 000	2,6
	Sous-total titre 2	1 008 000	66	30 522 000	79,8
Titre 6	Heures effectuées par les assistants d'éducation et assistants pédagogiques	304 000	19,9	5 978 000	15,6
	Interventions des associations et autres prestataires extérieurs	215 000	14	1 751 000	4,6
	Sous-total titre 6	519 000	34	7 729 000	20,2
	<b>Total</b>	<b>1 527 000</b>	<b>100</b>	<b>38 251 000</b>	<b>100</b>

#### **IV.- UNE GESTION AMÉLIORÉE DU SYSTÈME ÉDUCATIF, MAIS DES INTERROGATIONS À LEVER**

Dans son enquête d'avril 2005 relative à la gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation, la Cour des comptes avait relevé que, dans le second degré, l'équivalent de 30 000 enseignants se trouvaient « sans classe et sans activités pédagogiques » durant l'année scolaire 2003-2004.

L'analyse avait permis de distinguer trois types de situations expliquant qu'un enseignant n'est pas devant élèves – pour la totalité ou une partie de son service – : les situations statutaires (décharges statutaires et syndicales, décharges Union nationale du sport scolaire et mises à disposition au sens du décret de 1985) ; les fractions de service dues par les titulaires de zone de remplacement qui ne sont pas assurées entre deux remplacements ; enfin d'autres situations où des enseignants accomplissent des activités professionnelles d'une autre nature que l'enseignement, pour tout ou partie de leur service, mais visant à environner l'acte d'enseignement.

L'administration s'est efforcée de réduire depuis ces situations au strict nécessaire. Nous allons examiner ici les résultats obtenus dans la recherche d'une gestion plus précise et plus efficiente des ressources enseignantes.

##### **A.- LES EFFORTS ACCOMPLIS POUR UNE GESTION PLUS EFFICACE DES RESSOURCES HUMAINES SEMBLENT ATTEINDRE LEURS LIMITES**

Des efforts importants ont été effectués depuis 2006 par les académies pour valoriser et mobiliser la ressource enseignante, tant dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire qu'au cours de l'année.

###### **1.- Les situations statutaires de décharge d'enseignement**

À la suite des efforts de rationalisation, la situation est la suivante :

Les *décharges statutaires* représentent dans le second degré, 6 611 ETP pour l'année scolaire 2008-2009. Les *décharges partielles ou totales* pour permettre l'exercice du droit syndical (dispositions du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique) représentent 1 408 ETP : 640 ETP pour les enseignants du premier degré et 768 ETP pour ceux du second degré. Les *décharges UNSS* concernent 33 871 enseignants d'éducation physique et sportive (EPS) du second degré public, qui effectuent leur service hebdomadaire incluant le forfait d'association sportive. (Les élèves licenciés en 2007-2008 sont au nombre de 1 002 889, en augmentation de 4,3 % par rapport à l'année précédente ; chaque animateur compte 29,61 licenciés en moyenne). Pour la dernière année scolaire, ces heures représentent 4 727 ETP dans le second degré.

Les mises à disposition sont régies par la loi du 16 janvier 1984 et le décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État. Au titre de l'année scolaire de référence, le nombre total d'emplois concernés s'élève à 519,5 ETP pour 587 personnes physiques, dont 29,6 % du premier degré et 70,4 % du second degré. Les effectifs mis à disposition s'élevaient à 1 135 ETP en 2005 : on peut donc constater l'effort de gestion accompli. On notera que 83,5 de ces emplois font l'objet d'un remboursement à l'État, soit 16 %.

**L'ensemble de ces situations, régies par des textes de nature statutaire ou réglementaire, ne se prêtera pas à une rationalisation plus poussée si les textes qui les régissent restent inchangés.**

## 2.- Le nombre d'enseignants en service incomplet réduit au minimum

La quasi-totalité de ces enseignants accomplit aujourd'hui un service complet, soit assurant le nombre d'heures d'enseignement correspondant à leurs obligations réglementaires de service dans un seul établissement, soit en complétant leur service d'enseignement dans un autre établissement.

Si l'attribution d'un service complet est recherchée en priorité, il demeure des situations d'enseignants dont le service d'enseignement ne peut être complété, en raison de la trop grande distance que l'enseignant aurait à parcourir s'il était affecté dans un établissement supplémentaire ou du coût financier (frais de déplacements) qu'engendrerait une affectation complémentaire dans un établissement d'une commune très éloignée.

Les fractions de postes concernés par ces situations représentent 1 168 ETP, soit 0,32 % du plafond d'emplois du programme *Enseignement scolaire public du second degré* pour l'année scolaire 2008-2009 par exemple. L'enseignant dont le service n'est pas complet est mobilisable pour effectuer des heures de remplacement ou de suppléance, en cas de besoin.

En outre un certain nombre d'enseignants sont maintenus «en réserve» afin de pouvoir assurer les remplacements non planifiables, afin de garantir la continuité de l'enseignement dû aux élèves.

Dans le second degré, les remplacements doivent être effectués dans 8 000 établissements au sein de plus de 200 zones de remplacement, et 130 disciplines. Une partie des enseignants remplaçants n'est pas en mesure d'effectuer l'intégralité de leurs obligations théoriques de service, la succession des remplacements à effectuer impliquant souvent des temps d'attente entre ces périodes d'enseignement. Lorsqu'ils ne sont pas mobilisés pour des remplacements, les titulaires sur zone de remplacement (TZR) effectuent des activités pédagogiques dans leur établissement de rattachement, conformément à leurs obligations de service.

Le taux d'inoccupation des remplaçants a légèrement augmenté depuis l'an dernier, il représente environ 1 746 ETP (contre 1 619 ETP pour l'année scolaire 2007-2008), soit 0,47 % du plafond d'emplois du programme pour l'année scolaire 2008-2009.

### 3.– Les situations où les enseignants accomplissent des activités autres que l'enseignement

Il s'agit d'enseignants ayant des fonctions administratives et de conseil, d'enseignants affectés sur des zones de remplacement mais non disponibles pour le remplacement (agents en fonction dans les universités, les IUFM ou dans des organismes extérieurs, agents effectuant des missions académiques, agents en reconversion par exemple) et d'enseignants bénéficiant de décharges de service d'enseignement non statutaires.

En juin 2009, ces situations concernent l'équivalent de **10 500 enseignants du second degré**.

Il a été décidé lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2009 de réaffecter devant les élèves l'équivalent de 1 000 de ces enseignants à la rentrée scolaire 2009.

## B.– L'OPTIMISATION DES REMPLACEMENTS EN DÉBAT

### 1.– La gestion des remplacements s'améliore globalement selon les statistiques...

L'optimisation du remplacement des enseignants absents reste une question ouverte.

Constatant que le taux de mobilisation des 25 000 enseignants du second degré affectés sur des missions de remplacement plafonne à 82 %, le ministère avait estimé que la création d'une Agence du remplacement permettrait d'améliorer ce taux de mobilisation.

Alors que la création de l'agence, au sujet de laquelle Le Rapporteur spécial concevait de sérieux doutes, semble actuellement suspendue, une mission d'étude sur l'optimisation des dispositifs de remplacement au sein de l'Éducation nationale a été installée. Les conclusions de cette mission d'étude devraient permettre de mieux apprécier l'opportunité de la création de cette agence, ou de lui substituer une nouvelle organisation des dispositifs existants afin de les rendre plus efficaces.

Pour suivre la part des moyens enseignants mobilisés au remplacement et à la suppléance, ont été distingués potentiel brut et potentiel net de remplacement, ce dernier ne comprenant que les personnels réellement disponibles pour effectuer, dès que nécessaire, un remplacement ou une suppléance.

Le taux de rendement brut correspond au ratio entre le nombre de journées de remplacement et de suppléance de 15 jours et plus assurées et le nombre de journées dues par le potentiel pour le remplacement et la suppléance (agents titulaires sur zone de remplacement et agents non titulaires en CDI). Le taux de remplacement brut progresse régulièrement depuis 2005 (+8,8 points au total).

Le taux de rendement net est obtenu en soustrayant du potentiel de remplacement brut les pertes en ETP dues aux moyens qui ne sont pas mobilisables, c'est-à-dire les personnels indisponibles (« prêtés » à l'enseignement supérieur, personnels en difficulté, reliquats de service d'enseignants affectés par ailleurs en établissement et surnombres disciplinaires, remplaçants eux-mêmes en congé de maladie supérieur à 15 jours).

**Le taux de rendement net du remplacement pour 2008-2009 est en moyenne de 83,85 %, en légère baisse par rapport à l'année précédente.** Cette baisse semble s'expliquer par une légère augmentation du potentiel net de remplacement et de suppléance alors que le besoin a, quant à lui, baissé en valeur absolue.

Les académies ont amélioré l'efficacité du remplacement, notamment en diminuant le nombre de zones de remplacement. Beaucoup ont à présent mis en place un zonage différent en fonction de l'importance des disciplines. Le ressort territorial d'une zone de remplacement est à présent souvent départemental (voire académique) pour les disciplines à faible effectif. On note que le rendement net par discipline présente des disparités importantes : il est très élevé, à 96 % pour les « lettres modernes » par exemple, et seulement de 69 % pour les « sciences économiques et sociales ».

Si les statistiques relatives à la performance sont favorables, il n'en demeure pas moins que la perception de la situation au niveau des établissements n'est pas très bonne et qu'une inquiétude réelle se manifeste, comme différentes personnalités auditionnées par le Rapporteur l'ont souligné.

Plusieurs traits de la gestion des ressources humaines ne contribuent pas à faciliter le remplacement. Ainsi, les enseignants TZR peuvent être amenés à couvrir les absences de courte durée et à participer à la mise en place des Programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE). De même, les académies sont encouragées à mettre en place **une politique de stabilisation des titulaires - remplaçants en établissement** afin de favoriser l'affectation sur poste fixe en établissement des titulaires sur zone de remplacement et, ainsi, limiter la durée moyenne d'affectation en zone de remplacement.

A la rentrée 2009, 3 386 postes étaient vacants sur treize académies, dont Créteil et Versailles : plus de 1 100 certifiés et agrégés et 2 200 professeurs en lycée professionnels manquaient devant les classes.

## 2.— ... mais les remplacements de courte durée restent difficiles

La loi sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a inséré dans le code de l'éducation des dispositions visant à assurer la continuité de l'enseignement auprès des élèves ; elles ont été précisées par le décret du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré.

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

Les titulaires et contractuels participant au dispositif de remplacement de courte durée bénéficient d'heures supplémentaires effectives (HSE). Les éventuels vacataires recrutés sont, quant à eux, rémunérés sous forme de vacances.

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

2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
575 303	666 765	646 201	696 200

Toutefois, la perception des usagers de l'Éducation nationale comme des enseignants, est celle **d'une dégradation du remplacement des absences de courte durée**. Celui-ci n'est pas pris en compte dans la mesure de la performance. Le recours en interne aux enseignants volontaires est limité, car leur disponibilité est fonction de leur propre charge d'enseignement, et la désignation d'enseignants non volontaires est peu pratiquée.

Face à l'extrême difficulté de progresser davantage, il y a lieu de trouver d'autres leviers d'action pour obtenir une plus grande souplesse du recours aux personnels enseignants volontaires. Le Rapporteur spécial rappelle ici tout **l'intérêt de la bivalence**, qui devrait être recherchée plus activement au sein des nouvelles générations d'enseignants. Une réflexion sur la situation présente s'impose, après l'abrogation en août 2007 du décret du 12 février de la même année donnant une base statutaire au recrutement d'enseignants admis dans leur concours d'origine et à une mention complémentaire.

Les établissements confient, lorsque c'est possible, des enseignements dans une autre discipline à un enseignant afin de compléter son service ou de parvenir à une occupation maximale des TZR « sédentarisés » dans les classes. **Néanmoins, à défaut d'un réel volontarisme en la matière, qui préserverait le libre choix des candidats au concours du CAPES, il paraît difficile d'améliorer davantage l'efficacité du remplacement.**

Le Rapporteur spécial regrette la décision de ne plus recourir aux TZR pour ce type de remplacement, car aucune mesure vraiment efficace ne l'a compensée. Il demande à l'administration de faire des propositions pour résoudre cette difficulté.

### C.- LA DIFFICILE RÉDUCTION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES

Les efforts pour réduire les surnombres disciplinaires ont été poursuivis depuis plusieurs années.

Le bilan de cette mobilisation a concerné 84 % des enseignants en sureffectif pour l'année scolaire 2006-2007, 92 % pour l'année scolaire 2007-2008 et 96,3 % pour l'année scolaire 2008-2009.

Pour l'année scolaire 2008-2009, le nombre de sureffectifs disciplinaires est stable avec des évolutions légèrement différentes entre disciplines. Sont concernées par une progression des surnombres, les disciplines de l'enseignement général et technique telles que l'espagnol (+109 ETP), les lettres (+29 ETP) et la philosophie (+24 ETP). En revanche, les surnombres des disciplines professionnelles continuent de baisser ainsi que ceux de certaines disciplines de l'enseignement général et technique : éducation physique et sportive (-82 ETP), allemand (-41 ETP) et l'électrotechnique (-14 ETP).

Il semble difficile aujourd'hui d'aller plus loin. Néanmoins l'autonomie accrue dont pourraient progressivement se prévaloir les établissements pourrait interférer sur la question des surnombres.

Ainsi par exemple, dans le nouveau contexte de réforme de la voie professionnelle, les horaires disciplinaires des élèves ont été modifiés et les établissements disposent dorénavant d'une autonomie en matière d'organisation. Les textes réglementaires spécifient pour chaque discipline, ou groupe de disciplines, un volume horaire par cycle et par élève. Les établissements doivent respecter ce cadre national mais disposent d'une grande marge d'autonomie pour l'organisation annuelle et hebdomadaire de ces enseignements et pour la constitution de groupes de moins de 15 élèves.

Cette autonomie est rendue possible par de nouvelles modalités de calcul et d'attribution de la dotation horaire. Celle-ci est constituée d'heures « élève » (31 à 32 heures hebdomadaires par division), d'heures d'accompagnement personnalisé (2,5 heures hebdomadaires par division) et d'un complément horaire professeur, qui varie selon l'effectif de l'établissement (11,5 heures hebdomadaires en moyenne par division). Cette dotation est globalisée.

Cette latitude devrait conduire l'établissement à rationaliser l'utilisation de sa dotation horaire et peut être à limiter le nombre d'heures dispensées devant un groupe de moins de quinze élèves. Ainsi, les établissements dans le cadre de leur autonomie pourront :

– traduire les horaires cycles de chaque discipline en une organisation annuelle plus cohérente ;

– répartir le complément horaire professeur pour les activités en groupes à effectif réduit ;

– concevoir et programmer les actions d’accompagnement personnalisé (disciplines concernées, objectifs, durées, taille des groupes par exemple) ;

– définir et planifier les projets sur une partie du cycle ou de l’année.

Les disciplines restent donc susceptibles d’être enseignées pour partie en groupes à effectif réduit (pouvant être inférieurs à 15 élèves), mais la répartition par discipline, la planification sur tout ou partie de l’année et la définition de la taille des groupes relèvent de l’autonomie de l’établissement. De plus, l’accompagnement personnalisé de certains élèves peut mobiliser jusqu’à 2,5 heures par semaine.

Le Rapporteur spécial estime que cette gestion plus autonome doit inspirer la réforme du lycée général et technologique.

#### D.– LA TENDANCE À LA BAISSÉ DU POURCENTAGE D’HEURES NON ASSURÉES

L’enquête sur les heures d’enseignement non assurées est réalisée depuis l’année scolaire 1995-1996 sur un échantillon d’environ 900 établissements du second degré public. Pour l’année scolaire 2007-2008, le pourcentage d’heures non assurées dans l’ensemble des établissements du second degré, toutes causes confondues, continue de baisser : il s’établit à 5,5 % (soit 2 semaines) après avoir atteint 6,2 % (soit 2,2 semaines) en 2006-2007 et 6,6 % (soit 2,3 semaines) en 2005-2006. Cette tendance à la baisse se confirme depuis cinq ans : le pourcentage d’heures non assurées était de 7,6 % (soit 2,7 semaines) en 2003-2004.

Cette évolution positive résulte de la baisse de la fermeture totale des établissements, notamment s’agissant des lycées généraux et technologiques. La volonté du ministère de « reconquête » du mois de juin dans les établissements a contribué à faire baisser le nombre de jours de fermeture totale : il est de 2,6 % (soit 0,9 semaine) en 2007-2008 après avoir atteint 3,3 % en 2006-2007 (soit 1,2 semaine) et 3,7 % en 2003-2004 (soit 1,3 semaine).

Après une baisse sensible en 2006-2007, le pourcentage d’heures non assurées pour non-remplacement des enseignants est stable : il se maintient à 2,9 % (soit une semaine), son niveau le plus bas depuis 1995-1996, après avoir atteint 3,8 % (soit 1,3 semaine) en 2005-2006. Cette tendance peut être expliquée par la mise en place des protocoles de remplacement de courte durée déjà évoquée.

Le projet annuel de performances prévoit de **faire tomber à 3 % en 2010 le nombre d'heures non assurées dans le secondaire**, objectif ambitieux qui constituerait un réel progrès.

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

*(en pourcentages)*

<b>Heures non assurées en raison :</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>
De la fermeture totale de l'Établissement <sup>(1)</sup>	2,8	3,3	2,6
Du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système <sup>(2)</sup>	0,7	0,5	0,5
Du non-remplacement des enseignants absents pour formation	1,1	0,8	0,9
Du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles <sup>(3)</sup>	2	1,6	1,5
<b>Total du pourcentage d'heures non assurées</b>	<b>6,6</b>	<b>6,2</b>	<b>5,5</b>
– Dont pourcentage d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>

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

(1) Fermeture totale de l'établissement : organisation d'examens nécessitant une fermeture totale, problème de sécurité des locaux, réunions de concertation

(2) Fonctionnement du système : enseignants mobilisés par l'organisation d'examens ou leur participation aux commissions statutaires

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

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Luc CHATEL, ministre de l'Éducation nationale, sur les crédits de la mission Enseignement scolaire, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 27 octobre 2009<sup>(1)</sup>), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de M. Yves CENSI, Rapporteur spécial.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions\\_elargies/cr/c001.asp#P3\\_0](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c001.asp#P3_0)



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

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

**Fédération syndicale unitaire (FSU) :**

- Mme Fabienne Bellin, secrétaire nationale du SNES-FSU
- M. Didier Horus, secrétaire national du SNU-IPP
- Mme Arlette Lemaire, secrétaire générale du SNASUB

**Association des Paralysés de France**

- M. Jean-Marie Barbier, Président
- Mme Bénédicte Kail, conseillère nationale

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

- M. Bruno Jaouen
- M. Thierry Cadart

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

- Mme Michèle Houel
- M. Richard Piquet

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

- M. Éric de Labarre, secrétaire général
- M. Fernand Girard, délégué général

**Ministère de l'Éducation nationale :**

- M. Michel Dellacasagrande, directeur des Affaires financières
- M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'Enseignement scolaire
- M. Pierre-Laurent Simoni, chef de service du budget et de l'égalité des chances

– M. Serge Fuster, conseiller technique budgétaire, Cabinet du ministre de l'Éducation nationale

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

– Mme Marion Zalay, directeur général de l'Enseignement et de la recherche

**Association des maires des grandes villes de France :**

– M. Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon

– Mme Hélène Cascaro, chargée de mission Éducation

– Mme Caroline Porot, chargée de relations institutionnelles.