

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 16

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

Rapporteur spécial : M. JEAN-YVES CHAMARD

Député

---



<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– UNE ADMINISTRATION CONFRONTEE A DE NOMBREUX DEFIS</b> .....	9
A.– UN COUT ELEVE .....	9
1.– Un accroissement nettement supérieur à celui de l'État et de la richesse nationale ...	9
2.– Des raisons tenant principalement à l'augmentation des dépenses de personnel .....	11
3.– Un coût nettement plus élevé dans le secondaire que dans la moyenne des pays développés .....	12
B.– UNE MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE LIMITEE .....	15
1.– Un taux d'encadrement pédagogique en hausse continue .....	15
2.– Un nombre très important d'options et de matières rares .....	17
3.– Un surcroît de personnels sous-employés ou en surnombre .....	18
C.– DE MULTIPLES LOURDEURS DE GESTION .....	26
1.– Un système encore trop centralisé et complexe .....	26
2.– Des difficultés à ajuster les moyens .....	29
3.– Une gestion du personnel trop bureaucratique .....	30
4.– Les rigidités du cloisonnement disciplinaire .....	33
D.– UN DISPOSITIF D'EVALUATION PERFECTIBLE .....	34
1.– Les problèmes méthodologiques .....	35
2.– Le caractère encore trop partiel des études .....	36
3.– Le manque relatif d'indicateurs de résultats .....	36
4.– Une prise en compte limitée dans le processus de décision .....	37
E.– DES RESULTATS D'ENSEMBLE MITIGES .....	37
1.– Des résultats scolaires relativement décevants .....	38
2.– Un mécanisme de remplacement des professeurs absents qui s'améliore, mais encore insuffisant .....	39
3.– La persistance des inégalités .....	42
4.– Les « sorties » sans qualification .....	42
5.– Les problèmes d'illettrisme .....	43
6.– La violence scolaire .....	43
7.– Les limites de la politique d'orientation .....	43
<b>II.– UNE NOUVELLE APPROCHE BUDGETAIRE, QUI DEVRAIT PERMETTRE DE MIEUX ORIENTER LA DEPENSE</b> .....	45
A.– UNE NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE PLUS CLAIRE ET PLUS RATIONNELLE .....	45
1.– Les changements de périmètre .....	45

2.– La structure de la mission .....	47
3.– Les objectifs et indicateurs de performance .....	53
B.– UNE DEMARCHE COHERENTE AVEC LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME .....	54
1.– Une gestion plus dynamique des personnels enseignants et IATOSS.....	56
2.– L'amélioration de la fonction administrative .....	59
C.– UN BUDGET EN NETTE AUGMENTATION.....	63
1.– Les crédits de paiement.....	63
2.– Les autorisations d'engagement.....	64
3.– Dépenses de personnel et autorisations d'emplois .....	65
D.– DES PRIORITES POUR 2006 AXEES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMME POUR L'AVENIR DE L'ECOLE .....	70
1.– Les priorités générales .....	70
2.– Les priorités par programme .....	71
<b>III.– UNE EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 GLOBALEMENT CONFORMES AUX LOIS DE FINANCES.....</b>	<b>81</b>
A.– L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004 .....	81
1.– Les transferts, virements et répartitions .....	81
2.– Les reports, mises en réserve et annulations .....	83
3.– Les fonds de concours .....	85
4.– La consommation des crédits.....	87
B.– LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2005.....	90
1.– Les transferts, virements et répartitions .....	90
2.– Le contrat de gestion concernant les reports des reliquats de la gestion de 2004 .....	90
3.– Les annulations en 2005.....	91
4.– Les mises en réserve .....	91
5.– Les fonds de concours .....	91
6.– La consommation des crédits.....	93
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>95</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>99</b>
<i>Article 80 : Contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique .....</i>	<i>109</i>
<b>ANNEXE : OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » .....</b>	<b>111</b>

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses au questionnaire budgétaire le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d'habitude, votre Rapporteur spécial avait donc demandé que les réponses lui parviennent le 16 septembre.

À cette date, 30 % seulement des réponses lui étaient parvenues.

À la date butoir ce pourcentage était de 86 %.

Avec 59,7 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour 2006, le budget de la mission « Enseignement scolaire », qui représente près de 22,5 % du budget général de l'État, enregistre, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, une augmentation substantielle de 3,5 milliards d'euros, soit près de 6,3 %.

Cela étant, à périmètre constant, cette hausse s'élèverait, selon le ministère, à près de 3,7 %, dont 1,7 % au titre des rémunérations.

## INTRODUCTION

Le budget de l'enseignement scolaire, présenté cette année dans le cadre de la mission budgétaire « Enseignement scolaire », est de loin le premier budget de l'État. D'un montant de 59,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, il représente près de 22,5 % du budget général de l'État et environ 3,4 % du PIB, soit un montant supérieur au produit de l'impôt sur le revenu (57,4 milliards d'euros) ou de l'impôt sur les sociétés (49,4 milliards d'euros)<sup>(1)</sup>. Plus largement, la « dépense intérieure d'éducation » du pays s'établit à près de 116,3 milliards d'euros, soit environ 7,1 % du PIB et 1.870 euros par habitant <sup>(2)</sup>.

Outre son enjeu au regard des finances publiques, ce budget est essentiel pour l'avenir de notre pays. Il détermine le niveau futur d'éducation de la population et, partant, l'avenir économique, social, politique et culturel de l'État. De nombreuses études, notamment celles de l'OCDE, montrent en effet combien le niveau de formation conditionne la croissance et le potentiel de développement d'un pays. À cet égard, il convient de rappeler l'importance sociale, économique et politique de ce secteur dans la société française, qui accueille dans ses écoles, ses collèges et ses lycées 13 millions d'élèves et emploie plus d'un million de personnes.

Par ailleurs, l'enseignement scolaire constitue, au travers notamment de l'instruction civique et de l'apprentissage de la vie en société, le cadre essentiel de formation de la citoyenneté.

Il est à ce titre confronté à un triple défi : celui de la compétence, condition de l'insertion et de la réussite professionnelles futures des élèves et des étudiants ; celui du savoir, condition de l'épanouissement personnel et de la capacité d'adaptation dans un monde confronté à des changements rapides ; celui, enfin, de la réforme de l'État, tant il est vrai que l'Éducation nationale a été souvent présentée comme un ministère irréformable ou, en tout cas, frappé de nombreuses rigidités. Les critiques formulées à l'encontre du coût du système, de ses lourdeurs, ou de son efficacité en témoignent notamment. Il est significatif à cet égard que le précédent Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, ait retenu « *la réforme pour la réussite à l'école* » comme l'une des trois priorités du Gouvernement pour 2005.

---

(1) *Prévisions pour 2006.*

(2) *Données 2004.*

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école comporte à cet égard plusieurs avancées, telles que, notamment, la définition d'un socle commun de connaissances et de compétences, la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative, une place plus importante accordée à l'apprentissage des langues étrangères et à l'instruction civique, la réforme du brevet, la possibilité de procéder à des expérimentations, ou l'amélioration des conditions de remplacement des professeurs absents.

L'objet du présent rapport spécial est de voir, après avoir identifié la nature des défis auxquels est confronté l'enseignement scolaire, comment le projet de loi de finances tend à y répondre, notamment au travers des nouvelles conditions de présentation budgétaire et de la « culture de la performance » instaurées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Enfin, comme chaque année, une partie sera consacrée à l'examen de l'exécution des budgets de 2004 et 2005.

## I.- UNE ADMINISTRATION CONFRONTEE A DE NOMBREUX DEFIS

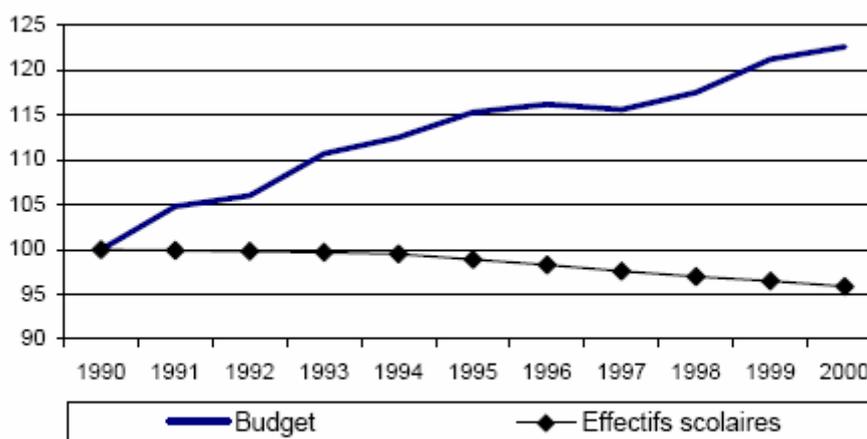
### A.- UN COUT ELEVE

#### 1.- Un accroissement nettement supérieur à celui de l'État et de la richesse nationale

Le précédent rapport spécial rappelait que **de 1990 à 2001, le budget de l'enseignement scolaire a augmenté en euros constants de 38 %, soit 14 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse deux fois et demie supérieure à celle du budget de l'État, dont les crédits ont progressé dans la même période de 15 %** <sup>(1)</sup>.

Cet accroissement est d'autant plus significatif que, **dans le même temps, les effectifs scolarisés ont connu une baisse de 4,5 %**, soit 550.000 élèves de moins, dont 420.000 dans le premier degré et 130.000 dans le secondaire.

Evolution comparée en base 100 des effectifs scolaires (public et privé) et du budget de l'enseignement scolaire hors charges de pension (au prix 2000)



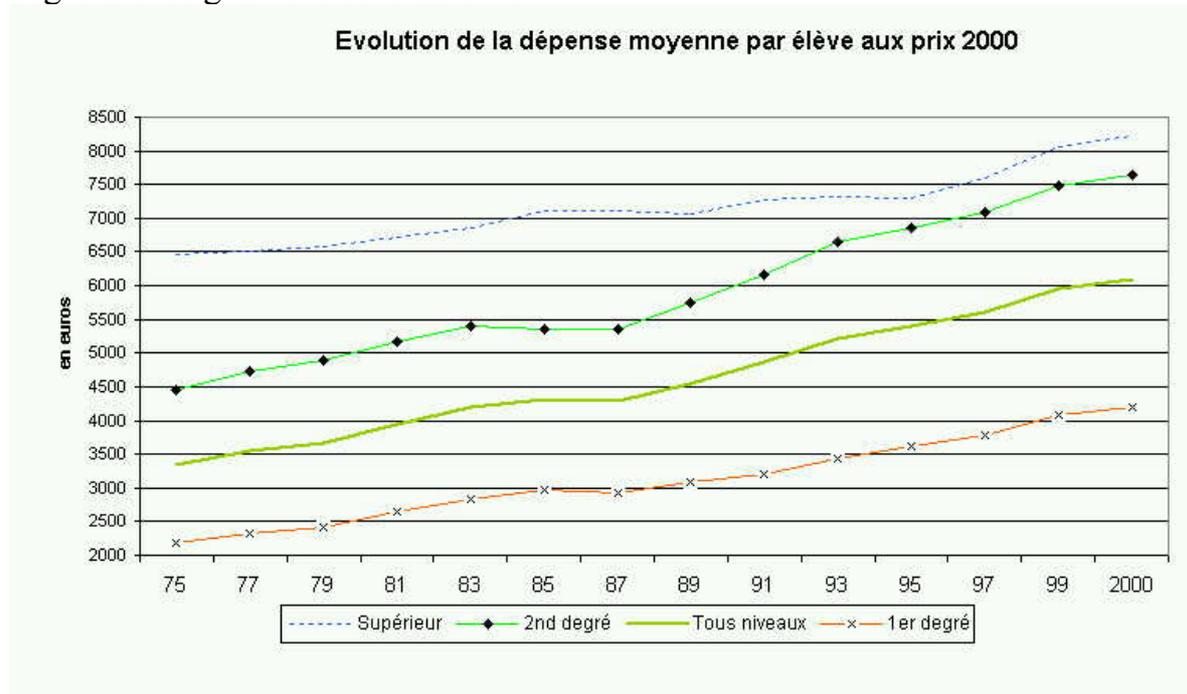
Source : ministère de l'éducation nationale – Cour des comptes

Par ailleurs, plusieurs compétences du ministère ont été transférées aux collectivités locales au cours des vingt dernières années : l'entretien, la construction et la rénovation des établissements publics d'enseignement et le fonctionnement courant de ceux du second degré depuis 1986, ou, à partir de 2005, la gestion des personnels techniques, ouvriers et de services (TOS), notamment.

**Cette tendance a continué de s'affirmer au cours des dernières années**, les crédits de l'enseignement scolaire progressant de 2,5 % en 2003 (contre 0,5 % pour le PIB), de 2,8 % en 2004 (contre 1,5 % pour le budget de l'État et 2,5 % prévus pour le PIB) et de 2,5 % en 2005 (contre 1,8 % pour le budget de l'État et 1,5 à 2 % prévus pour le PIB).

(1) Si l'on considère la période 1993-2005, la hausse du budget de l'enseignement scolaire atteint environ 30 %, contre 14,18 % pour le budget de l'État, soit une augmentation plus de deux fois supérieure. Pendant cette même période, la baisse du nombre d'élèves s'est élevée à 3,7 %.

Cette augmentation s'est traduite par **un accroissement régulier et substantiel de la dépense moyenne par élève depuis vingt ans**, quel que soit le degré d'enseignement considéré <sup>(1)</sup>.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les données les plus récentes confirment cette tendance. Pour le primaire, la dépense totale <sup>(2)</sup> est passée de 18,2 à 30,6 milliards d'euros de 1980 à 2004, soit une augmentation de 68 % en euros constants, tandis que la dépense par élève progressait de 70 %.

#### ÉVOLUTION DE LA DIE PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT (AU PRIX 2004)

*(le total est exprimé en milliards d'euros et le coût unitaire en euros)*

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	Total (MDE)	Par élève (€)	Total (MDE)	Par élève (€)	Total (MDE)	Par élève (€)
<b>1980</b>	18,2	2580	28,2	5150	9,2	6560
<b>2004</b>	30,6	4600	52,7	8530	19,7	8630
<b>Évolution 2004/1980 (en %)</b>	+ 68	+ 70	+ 87	+ 65	214	+ 28

Source : Ministère de l'éducation nationale (DEP)

Pour le secondaire, la dépense totale est passée de 28,2 à 52,7 milliards d'euros, enregistrant une hausse de 87 %, tandis que l'augmentation de la dépense par élève atteignait 65 %.

(1) Pour plus de détails, cf. *Cour des comptes*, « La gestion du système éducatif », rapport public particulier, avril 2003.

(2) Dépense intérieure d'éducation (DIE).

## 2.– Des raisons tenant principalement à l'augmentation des dépenses de personnel

Les crédits de rémunération de personnel représentent environ 94 % des dotations du budget de l'enseignement scolaire, contre 55 % en moyenne pour l'ensemble des ministères. Compte tenu de la hausse naturelle des dépenses de personnel, sous l'effet en particulier du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et des diverses mesures à caractère indemnitaire ou catégoriel, cette particularité tend à s'accroître. Entre 1985 et 2000, le poids relatif des rémunérations est, selon la Cour des comptes, passé de 91 à 96 %, réduisant d'autant la part des moyens consacrés au fonctionnement ou aux investissements. La Cour rappelle à cet égard qu'une hausse de 1 % du « *point fonction publique* » se traduit par une augmentation d'un demi-milliard d'euros des dépenses de l'enseignement scolaire.

**Cela tient en premier lieu à l'importance des effectifs rémunérés.** Ainsi, en 2001, les emplois financés par le budget de l'enseignement scolaire représentaient 56 % de l'ensemble des emplois civils de l'État. Or, entre 1990 et 2001, alors que la population scolarisée a, comme on l'a vu, nettement diminué, 31.000 emplois supplémentaires ont été créés dans l'enseignement scolaire, soit une progression de près de 4 % en 10 ans. Ces créations d'emplois ont principalement profité aux établissements du second degré (où la hausse a atteint 9 % en dix ans) et aux personnels des filières administratives et techniques (avec 5 % d'augmentation). Elles visaient à renforcer l'encadrement pédagogique et administratif des élèves, à poursuivre la lutte contre les inégalités (notamment par le biais de la politique d'éducation prioritaire) et à résorber les écarts de dotations entre les académies.

**Cela découle en deuxième lieu, selon la Cour des comptes, des multiples mesures statutaires et indemnitaires** (plan Jospin de 1990, protocole Durafour de 1991, plan Lang de 1994, plan Bayrou de 1996...) prises en faveur des personnels de l'Éducation nationale, dont le coût budgétaire peut être estimé à près de 6 milliards d'euros sur dix ans.

En outre, il convient de rappeler, à l'instar du document préparatoire au grand débat sur l'école<sup>(1)</sup>, que **cette tendance devrait s'accroître dans les années à venir en raison du poids croissant des pensions**. Alors que celles-ci absorbaient 16 % du budget en 1993, elles en représentaient 22,5 % en 2003<sup>(2)</sup>. On estime que plus de 38 % de l'accroissement du budget de l'enseignement scolaire entre 1993 et 2003 est dû aux pensions. Compte tenu, d'une part, de l'évolution mécanique du GVT et de la valeur du point de la fonction publique et, d'autre part, des prévisions de départ à la retraite, les marges de manœuvre budgétaires, déjà étroites, risquent d'être encore plus amoindries. Tous degrés confondus, les départs à la retraite devraient en effet atteindre leur point culminant en 2007 (cf tableau ci-après).

---

(1) « Éléments pour un diagnostic de l'école », Document général préparatoire au grand débat 2003-2004, 9 octobre 2003.

(2) À périmètre constant (en incluant les dépenses de l'enseignement supérieur).

**PREVISIONS DES DEPARTS EN RETRAITE (1)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enseignants du premier degré	14.330	14.870	14.820	14.210	13.360	12.410	11.750	11.470
<i>(cumulés)</i>	<i>(14.330)</i>	<i>(29.200)</i>	<i>(44.020)</i>	<i>(58.230)</i>	<i>(71.590)</i>	<i>(84.000)</i>	<i>(95.570)</i>	<i>(107.220)</i>
Enseignants du second degré	14.320	14.690	14.670	17.890	19.120	18.710	18.060	16.610
<i>(cumulés)</i>	<i>(14.320)</i>	<i>(29.010)</i>	<i>(43.680)</i>	<i>(61.570)</i>	<i>(80.690)</i>	<i>(99.400)</i>	<i>(117.460)</i>	<i>(134.070)</i>
Non enseignants	7.620	7.690	7.750	9.220	9.780	9.800	9.750	9.610
<i>(cumulés)</i>	<i>(7.620)</i>	<i>(15.310)</i>	<i>(23.060)</i>	<i>(32.280)</i>	<i>(42.060)</i>	<i>(51.860)</i>	<i>(61.610)</i>	<i>(71.220)</i>
<b>Total</b>	<b>36.270</b>	<b>37.250</b>	<b>37.240</b>	<b>41.320</b>	<b>42.260</b>	<b>40.920</b>	<b>39.560</b>	<b>37.690</b>
<i>(cumulés)</i>	<i>(36.270)</i>	<i>(73.520)</i>	<i>(110.760)</i>	<i>(152.080)</i>	<i>(194.340)</i>	<i>(235.260)</i>	<i>(274.820)</i>	<i>(312.510)</i>

(1) Compte tenu de la pyramide des âges au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Source : ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Il convient néanmoins d'observer que ces prévisions, qui ne tiennent pas compte de l'impact de la réforme des retraites de 2003, pourraient connaître quelques modifications, liées à un éventuel étalement plus large des départs.

**3.– Un coût nettement plus élevé dans le secondaire que dans la moyenne des pays développés**

Comme l'avait rappelé le précédent rapport spécial, **la France dépense plus pour l'éducation, en part de richesse nationale, que la plupart des pays de l'OCDE**. Ainsi, en 2002 <sup>(1)</sup>, 6,1 % du PIB français était dévolu à l'éducation (hors formation continue), soit plus de la moyenne de l'OCDE (5,8 %) et davantage que le Royaume-Uni (5,9 %), l'Allemagne (5,3 %), l'Italie (4,9 %), l'Espagne (4,9 %), les Pays-Bas (5,1 %) ou le Japon (4,7 %). Notre pays est cependant devancé par les États-Unis (7,2 %) et la Suède (6,9 %).

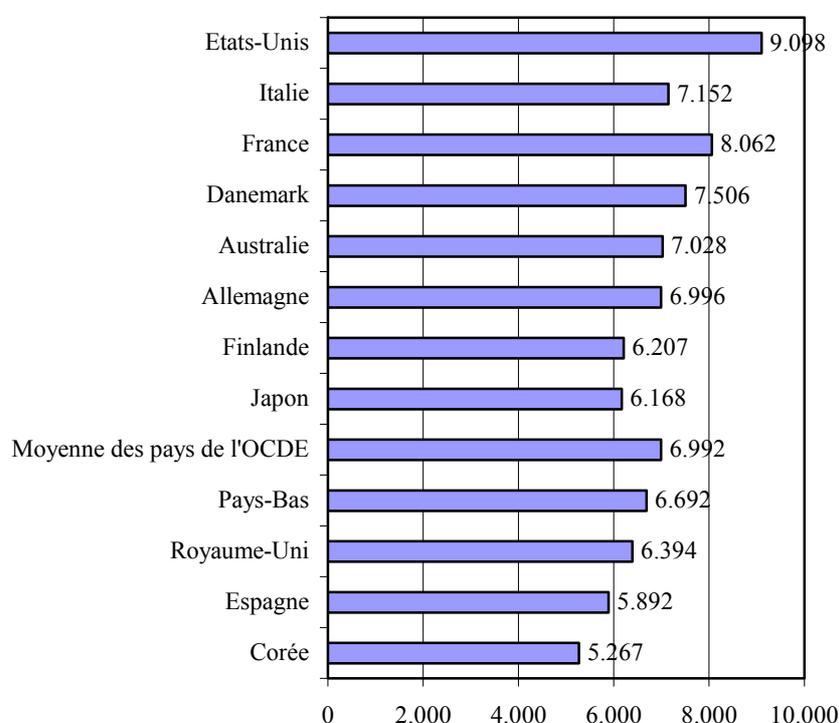
On observe par ailleurs deux faits. D'une part, **la proportion des financements publics dans la dépense d'éducation est plus élevée en France (92 %) que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (88 %)**. D'autre part, **celle des dépenses publiques d'éducation par rapport au PIB excède nettement, avec 4 %, la moyenne de l'OCDE (3,6 %)**, ainsi que le taux de l'Allemagne (3 %), de l'Italie (3,7 %), du Japon (2,7 %), des Pays-Bas (3,3 %), du Royaume-Uni (3,4 %), des États-Unis (3,8 %), de l'Espagne (3 %) ou de la Suisse (3,9 %).

Mais, au-delà des crédits de l'enseignement scolaire dans leur ensemble, **c'est le poids des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire qui est proportionnellement le plus élevé**. Comme le souligne le document préparatoire au débat sur l'école précité, le coût d'un élève du second degré est supérieur de près de 30 % à la moyenne de l'OCDE (soit 7.150 dollars contre 5.465 dollars).

(1) Dernières données disponibles OCDE, comprenant les dépenses publiques et privées.

Les données de l'OCDE portant sur 2001 faisaient, quant à elles, apparaître un écart de près de 25 % (8.110 dollars pour la France, contre 6.510 dollars pour la moyenne de l'OCDE). Si les données relatives à 2002 sembleraient attester une réduction de cet écart (8.062 dollars contre 6.992 dollars, soit une différence de 1.070 dollars ou plus de 15 %), celui-ci reste néanmoins substantiel <sup>(1)</sup>. Il est d'ailleurs à cet égard difficilement compréhensible qu'on enregistre de telles variations d'une année sur l'autre. On peut donc sans grande erreur considérer que le coût d'un élève du second degré en France est supérieur d'environ 20 % à celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

**DÉPENSES MOYENNES ANNUELLES  
AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PAR ÉLÈVE DANS LE SECONDAIRE**



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2005*, septembre 2005 (données 2002).

Cet écart est plus marqué encore dans le second cycle du secondaire – avec un montant de 8.841 dollars, soit 26 % de plus – que dans le premier cycle (7.442 dollars).

---

(1) Cf. « *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE de 2005* », septembre 2005.

En revanche, les dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement par élève dans le primaire sont en France inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (4.790 dollars, contre 5.273 dollars). Quant aux dépenses par élève dans le supérieur, elles sont, avec 8.827 dollars, très en dessous de la moyenne de ces pays (13.343 dollars).

Le ministère invoque **trois causes principales** à cela :

– **le taux d'encadrement** : dans le second degré il est de 12,2 contre 13,6 pour la moyenne des pays de l'OCDE en 2002. Dans l'enseignement du second cycle, ce taux tombe à 10,6 contre 13 pour la moyenne de l'OCDE ;

– **les salaires des enseignants en France, en fin de carrière**, sont supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE : le salaire annuel d'un enseignant en France s'établit, dans le premier degré, à 43.100 dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) contre 36.450 pour la moyenne de l'OCDE, et, dans le second degré, à 45.500 dollars PPA contre 38.800 pour la moyenne de l'OCDE ;

– enfin, la **durée de scolarisation pour l'enseignement à temps plein** est relativement plus élevée en France (16,8 ans) comparée à celle de l'Espagne (16,4 ans) ou encore des États-Unis (14,9 ans).

Sans doute faut-il ajouter un autre facteur, récemment mis en lumière par l'OCDE : le **nombre d'heures de cours**, qui est particulièrement élevé dans notre pays. Entre 7 et 14 ans, ce nombre est en effet de 7.500 contre 6.852 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE <sup>(1)</sup>. Or, selon celle-ci, « *il n'est pas possible d'établir une relation directe entre le temps d'instruction et d'apprentissage (...) et les résultats des élèves* ». La preuve en est que la Finlande, qui affiche parmi les meilleurs résultats scolaires, enregistre, entre 7 et 14 ans, 5.500 heures de cours, soit 2.000 heures de moins que la France et 1.350 heures de moins que la moyenne de l'OCDE.

\*

**Cette situation appelle à l'évidence une rigueur accrue dans la gestion des crédits de l'enseignement scolaire**, en particulier dans le secondaire. Par ailleurs, les faibles marges de manœuvre offertes, compte tenu de la part hégémonique des dépenses de personnel, invitent à des réformes structurelles, qui seules pourront permettre d'amples redéploiements et une meilleure allocation des ressources.

---

(1) *Idem.*

## B.— UNE MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE LIMITEE

« *Des moyens croissants et difficilement maîtrisés* » : tel est le constat établi par la Cour des comptes concernant les crédits de l'enseignement scolaire dans le rapport consacré à la gestion du système éducatif en 2003 <sup>(1)</sup>.

### 1.— Un taux d'encadrement pédagogique en hausse continue.

Le taux d'encadrement pédagogique, qui mesure, selon les indicateurs, la proportion des moyens, principalement en personnel, consacrée aux élèves, a connu, selon l'étude réalisée par la Cour des comptes, un accroissement continu. Son diagnostic mérite une nouvelle fois d'être rappelé :

« *Au cours des trente dernières années, l'effectif moyen des classes ou des divisions a ainsi diminué de quatre à cinq élèves dans le premier degré, et d'un peu plus de deux élèves dans l'ensemble du second degré.*

*S'agissant plus précisément de la dernière décennie, l'enseignement primaire public (élémentaire et préélémentaire) a vu ses effectifs diminuer de plus de 330.000 élèves (- 6 %), alors que, sur la même période, le nombre des enseignants a augmenté d'environ 3.000 personnes (en effectifs rémunérés). Il en résulte, pour l'ensemble du primaire, un sensible allègement des classes dont l'effectif moyen est passé de 24,1 élèves en 1990 à 23 en 2000. Cette tendance est toutefois nettement plus marquée dans l'enseignement préélémentaire, où les classes comptent aujourd'hui 2,2 élèves de moins qu'en 1990 (25,5 élèves à la rentrée 2000, contre 27,9 dix ans auparavant).*

*En termes de moyens, cette évolution se traduit par un accroissement du ratio P/E, qui mesure, dans le premier degré, le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves. En dix ans, cet indicateur est passé de 4,98 à 5,31. **Le surcoût correspondant** (en supposant que le P/E ait été maintenu à son niveau de 1990) **représente un total d'environ 16.000 emplois budgétaires.** Il s'explique essentiellement par une gestion des moyens, qui, tout en accompagnant les hausses d'effectifs et en apportant des moyens supplémentaires aux académies confrontées à un environnement social difficile, a cherché à limiter au maximum les retraits d'emplois dans les départements affectés par la baisse démographique, et ce afin d'éviter des bouleversements trop importants dans le potentiel d'enseignement et la structure scolaire des départements concernés.*

*En ce qui concerne le second degré public, l'allègement des structures est particulièrement sensible dans le second cycle professionnel, avec une diminution, sur dix ans, de 23,1 à 19,8 du nombre moyen d'élèves par division. L'évolution est également significative dans le second cycle général et technologique, où l'effectif moyen est passé de 31 à 28,5. Au collège, en revanche, la taille des divisions connaît une relative stabilité : 24 élèves en moyenne en 2000, contre 24,3 en 1990. »*

---

(1) Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », rapport public particulier, avril 2003.

En outre, dans les lycées d'enseignement général et technologique, le pourcentage d'heures assurées en groupe et non devant la classe entière dépasse 45 % et approche 55 % dans les lycées professionnels. Cela se traduit par une baisse importante du nombre d'élèves par enseignant, qui passe de 13,9 en 1990 à 12,6 en 2002, soit une variation de l'ordre de 10 % du taux d'encadrement en dix ans.

**Selon la Cour, la complexité des organisations pédagogiques du lycée, les contraintes inhérentes à la diversité des enseignements et au système des options s'oppose à une diminution des classes proportionnelle à la baisse des effectifs scolaires.** Enfin, *« les exigences de diminution d'effectifs, portées aussi bien par les parents d'élèves que par les enseignants, s'opposent fréquemment aux tentatives de resserrement des structures pédagogiques, quand il s'agit de fermer les classes, de supprimer des postes d'enseignants, ou de réduire, proportionnellement à la baisse des effectifs, le niveau des moyens d'enseignement ».*

**Or, selon les recherches actuellement disponibles, rien ne permet de prouver que la diminution de la taille des classes ait un effet positif.** Selon le Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE), l'effet de cette politique *« est observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, il ne semble se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes et n'est vraiment visible que pour les enfants des familles défavorisées ».* Mais *« une politique touchant d'autres niveaux de scolarité ou une politique à visée plus générale n'ont pas, d'après les recherches disponibles, d'effets positifs, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes « au fil de l'eau » ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique ».*

Dès lors, le Haut conseil estime que *« cela incite à n'envisager cette politique de réduction de la taille des classes que de façon très sélective et après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne peuvent pas être mieux utilisées autrement ».*

**Il résulte de cette évolution que la France connaît aujourd'hui, dans le secondaire, un taux d'encadrement pédagogique plus élevé que dans la plupart des pays développés.** Ainsi, le nombre d'élèves par enseignant dans les établissements d'enseignement du secondaire est-il de 12,2 dans notre pays, contre 13,6 dans la moyenne de l'OCDE, et 15,1 en Allemagne, 14,5 au Japon, 14,8 au Royaume-Uni et 15,5 aux États-Unis, pour se limiter à quelques grands pays <sup>(1)</sup>.

Cet écart est particulièrement marqué dans le deuxième cycle, avec un taux de 10,6 contre 13 en moyenne dans l'OCDE. Dans le premier cycle, l'écart est plus resserré avec 13,7 contre 14,3 en moyenne dans l'OCDE. Il convient de souligner, par contraste, que, dans le primaire et le supérieur au contraire, les taux français sont, avec respectivement 19,4 et 17,6, supérieurs à la moyenne de l'OCDE (s'établissant à 16,5 et 14,9).

---

(1) *Dernières données disponibles (2003). Cf. « Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE », septembre 2005.*

## 2.– Un nombre très important d'options et de matières rares

La diversité des matières proposées dans le second cycle de l'enseignement secondaire est **une autre particularité coûteuse de notre système éducatif**.

Il convient, là encore, de rappeler le constat établi par la Cour des comptes :

*« Du fait de la diversité des matières proposées et enseignées, la carte des langues vivantes et des options constitue une des spécificités de l'enseignement général du second cycle et illustre les contraintes et les limites du pilotage académique de l'offre scolaire. La carte des options et des langues vivantes repose tout d'abord sur une organisation pédagogique complexe, où les enseignements s'effectuent rarement en classe entière mais le plus souvent devant des groupes qui peuvent résulter soit d'un dédoublement de la classe, soit d'un regroupement d'élèves issus de divisions, de filières, voire de niveaux différents. Les systèmes d'informations actuels ne permettent pas de rendre compte de cette organisation et les services académiques n'ont en réalité qu'une connaissance très approximative des effectifs réels d'élèves. (...)*

*Élément sensible de l'offre de formation scolaire, la carte des langues et des options doit faire l'objet d'un pilotage spécifique. Ce travail, qualifié de « remise à plat », a été amorcé depuis peu dans les académies visitées par la Cour. Essentiellement axé, pour l'instant, sur l'enseignement linguistique, il vise à assurer une plus grande cohérence de l'offre académique et poursuit plusieurs objectifs complémentaires, à travers notamment : la continuité des parcours école - collège (afin de garantir la poursuite en 6<sup>ème</sup> de la langue commencée à l'école primaire) ; la diversification des enseignements, notamment dans les zones rurales ; et enfin la rationalisation et la mutualisation de l'offre, afin de limiter les effets de concurrence entre les établissements.*

*Pour autant, les effets de cette politique restent limités et la marge de manœuvre dont disposent les académies apparaît relativement faible (...). Outre les difficultés réelles de gestion des emplois du temps liées aux regroupements d'élèves sur un même site, les établissements restent fortement attachés à leur autonomie et à la maîtrise de leur offre de formation. Placés souvent dans une relation de rivalité, ils tiennent en particulier à conserver un éventail aussi large que possible, afin de garantir l'attractivité de leurs formations. Les efforts de rationalisation des académies se heurtent par ailleurs aux multiples contradictions d'un exercice souvent délicat : la nécessité de garantir la plus grande équité possible sur l'ensemble du territoire ; la volonté ministérielle de diversifier l'enseignement des langues étrangères tout en veillant, au plan local, à limiter les phénomènes de concurrence et de sélection sociale ; le souci d'éviter la fragilisation des établissements les moins renommés constitue autant d'objectifs difficilement compatibles avec l'optimisation des structures et la réduction des coûts d'enseignement. »*

Le pourcentage d'heures devant des classes de moins de quinze élèves est révélateur. Parmi les 6.217.757 heures d'enseignement, 20,9 % sont effectuées face à des structures (divisions ou groupes) de moins de 15 élèves. Cependant, ce pourcentage est extrêmement variable selon les matières. Il est inférieur à 10 % pour certaines telles que la philosophie (8,8 %), les sciences économiques et sociales (7,4 %), l'éducation musicale (7,4 %), l'éducation physique et sportive (6,3 %), les arts plastiques (6,2 %) et l'histoire-géographie (4,2 %), et supérieur à 60 % voire 80 % pour d'autres, principalement des matières relevant de l'enseignement professionnel ou de langues vivantes, anciennes ou régionales rares.

### 3.— Un surcroît de personnels sous-employés ou en surnombre

À la demande de votre commission des Finances, faite en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a récemment effectué une enquête sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation<sup>(1)</sup>. La commande de ce rapport avait pour objet d'établir un diagnostic clair de la situation de ces personnels, afin de répondre notamment aux mécontentements exprimés dans l'opinion publique et par les parents d'élèves de voir un nombre important de classes sans professeur, alors que, parallèlement, des milliers de professeurs demeurent sans affectation ou sans classe.

Selon ce rapport, sur 97.500 équivalents temps plein (ETP) des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire, 56.000 sont rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire et 41.000 sur d'autres budgets, soit en tout 12,1 % des effectifs enseignants. Il convient de préciser que la Cour ne tient pas compte de l'absentéisme en général et des divers types de congés, qui représentent à eux seuls 15.000 ETP.

---

(1) Rapport publié en annexe du rapport d'information de l'Assemblée Nationale n°2215, M. Jean-Yves Chamard « Les personnels enseignants sans classes », avril 2005.

## BILAN ESTIMATIF DES EFFECTIFS ENSEIGNANTS 1<sup>er</sup> ET 2<sup>nd</sup> DEGRE

(chiffres arrondis - ε < 150 ETP sur les totaux #1 à #4 colonne de droite)

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Enseignants des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré exerçant leur métier devant des élèves dans le primaire ou le secondaire</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>665.000 ETP</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (cette ressource brute inclut le volume moyen permanent d'environ 15.000 agents « empêchés » dont environ 10.000 pour congés spécifiques, maladie, etc. et environ 5.000 en congé parental ; chaque jour 650.000 ETP sont devant des élèves)</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b># 1 – Enseignants exerçant hors secondaire ou hors MEN</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>26.500 ETP</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- IUFM, Enseignement Supérieur, Formation Adultes, Pénitentiaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 18.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Détachés pour enseignement France et étranger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8.500</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b># 2 – Enseignants non présents devant des classes mais exerçant des activités pédagogiques</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>18.000 ETP</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surnombres disciplinaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 550</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants en réadaptation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.400</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants en réemploi au CNED</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 650</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges de direction d'école (toutes) (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7.050</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.500</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges non statutaires (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mises à disposition et prêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 500</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseillers pédagogiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.350</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b># 3 – Enseignants sans classes et sans activités pédagogiques</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>32.000 ETP</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remplaçants incapables d'enseigner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surnombres disciplinaires (<i>équivalence heures inoccupées</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.900</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants en réadaptation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 700</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mises à disposition et prêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 900</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants affectés à des fonctions administratives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges syndicales (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.400</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges statutaires hors UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7.800</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.700</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décharges non statutaires (<i>équivalence somme des heures</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remplaçants inoccupés - hors SNB – (<i>équiv. horaire du r<sup>x</sup> d'inoccupation</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 9.500</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b># 4 - Enseignants temporairement hors du système éducatif</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>21.000 ETP</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants en service détaché hors enseignement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7.100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseignants en disponibilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 14.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>

Seule une partie de ces effectifs pèse toutefois sur le budget de l'enseignement scolaire :

*[ETP observés sur l'année scolaire 2003-2004]*

	Sur budget enseignement scolaire [a]	Hors budget enseignement scolaire [b]	[a] + [b] = % ressource enseignante 1 <sup>er</sup> et 2 <sup>nd</sup> deg.
# 1 - Enseignants exerçant hors du scolaire ou hors de l'Éducation nationale	6.000	20.500	3,3 %
# 2 – Enseignants sans classes mais ayant des activités pédagogiques	18.000	-	2,2 %
# 3 – Enseignants sans classes et sans activités pédagogiques	32.000	-	4,0 %
# 4 – Enseignants temporairement hors système éducatif	-	21.000	2,6 %
	<b>56.000</b>	<b>41.000</b>	<b>12,1 %</b>
<b>% des effectifs nationaux</b>	<b>7 %</b>	<b>5,1 %</b>	

*Nota : les chiffres de ce tableau, comme ceux du tableau précédent sont arrondis ; à ce niveau de synthèse les ordres de grandeurs suffisent pour caractériser les conclusions ; ils sont calculés sur la base d'un effectif total (ressource totale enseignante titulaire 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré) de 803.000 personnes physiques.*

Ces 56.000 ETP rémunérés par le budget de l'enseignement scolaire représentent 7 % des effectifs et correspondent à un coût annuel d'environ 3,8 milliards d'euros, soit 6,65 % de ce budget et 1,33 % du budget de l'État.

**Si certaines de ces situations peuvent paraître justifiées** (certaines activités pédagogiques, les décharges de direction d'écoles, certaines missions administratives...), **beaucoup semblent en revanche contestables au regard des exigences réglementaires ou de gestion.** La difficulté réside dans le fait que, comme le note la Cour, l'addition de multiples marges de manœuvre de faible importance apparente, dispersées, aboutit au bout du compte à un volume qui, en soi, devient « considérable ».

**Quatre catégories sont distinguées par l'enquête :**

**1) les enseignants sans classes, mais ayant des activités pédagogiques** (18.000 ETP). On observe à cet égard que le nombre de conseillers pédagogiques, qui s'élève à 3.350 ETP, n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années (+ 787 entre 1983 et 2004) sans que, relève la Cour, « *les motifs de cette augmentation continue n'apparaissent clairement* ». On compte par ailleurs, outre les décharges de direction d'école (7.050 ETP), des réemplois au Centre national d'enseignement à distance (650 ETP) et des décharges dites UNSS (Union nationale du sport scolaire) – qui ne correspondent pas toujours à des heures de travail effectives –, 550 ETP en surnombres disciplinaires, 1.400 en réadaptation et 1.000 en décharges non statutaires ;

**2) les enseignants temporairement hors du système éducatif.** Ils correspondent à 21.000 ETP, dont 14.000 en disponibilité et 7.100 en service détaché hors enseignement auprès d'organismes divers. Concernant les disponibilités, la Cour rappelle que « *lorsque la répartition inadéquate des effectifs conduit à d'importants recrutements de contractuels, la mise en disponibilité massive d'enseignants, en nombre supérieur aux contractuels recrutés faute de ressource disponible, n'est sans doute pas la voie de la plus stricte économie* ». S'agissant des détachés, elle note que les détachements de droit ne représentent qu'une fraction infime du total (1,2 %) et que la grande masse de ces détachements (60 %) est classée dans une catégorie « *divers* » indifférenciée ;

**3) les enseignants exerçant en dehors du secondaire ou du ministère de l'Éducation nationale** (26 500 ETP). Ces personnels restent néanmoins gérés par le secondaire, ce qui entraîne, pour la Cour, « *une assez vraisemblable source de surcoûts* » sur le long terme, provoquée par le fait de devoir gérer globalement plusieurs corps dont une partie de l'emploi échappe au gestionnaire.

**4) les enseignants sans classe et sans activité pédagogique.** C'est cette catégorie qui est la plus susceptible d'être critiquée. Elle représente à elle seule au minimum 32.000 ETP et une charge annuelle de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Elle est notamment constituée, en ETP, de 9.500 remplaçants inoccupés, 1.900 surnombres disciplinaires, 1.000 remplaçants incapables d'enseigner, 700 enseignants en réadaptation, ainsi que de nombreuses décharges diverses, dont beaucoup sont jugées par la Cour, soit « *obsolètes ou aux justifications mal contrôlées* », soit simplement non statutaires. Le nombre des remplaçants incapables d'enseigner et des enseignants en réadaptation est à relier avec la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines du ministère. S'agissant des remplaçants inoccupés, on note de fortes disparités selon les académies, le taux variant de 7,7 % à Rennes à 46,3 % à Bordeaux et 94,8 % en Guyane. On compte, à côté des 1.400 ETP de décharges syndicales, 1.700 décharges UNSS (Union nationale du sport scolaire), qui sont payées sans être systématiquement effectuées. On dénombre aussi 4.000 décharges non statutaires et 7.800 décharges statutaires hors UNSS. Enfin, cette catégorie regroupe 3.100 ETP affectés à des fonctions administratives et 900 mises à disposition et prêts.

**Cet ensemble composite recouvre, on le voit, trois types de situations : des cas de sous-utilisation manifeste des moyens** (tels que les surnombres disciplinaires, remplaçants inoccupés, remplaçants incapables d'enseigner, enseignants en réadaptation, divers cas de décharges fictives ou non statutaires critiquées par la Cour...) ; **des situations d'emplois apparemment justifiées**, telles que les décharges syndicales ou certaines fonctions administratives – encore qu'il faille vérifier au cas par cas leur pertinence – ; enfin, **une zone grise d'emplois dont l'utilité ou le bien-fondé juridique ne sont pas toujours clairement établis** : les diverses décharges statutaires ou non statutaires, les mises à disposition et prêts, les enseignants affectés à diverses fonctions administratives,

certain détachements, disponibilités, ou placements temporaires hors du système éducatif. Si le rapport de la Cour apporte beaucoup d'informations nouvelles, il ne permet pas d'identifier et de chiffrer clairement, parmi ces emplois, ceux qui sont utiles, ceux qui ne le sont pas, et ceux dont l'utilité est discutable. C'est sur ce point qu'il faut approfondir la réflexion.

On peut tirer de ce rapport cinq conclusions principales :

**1) L'enseignement scolaire** et, plus généralement l'Éducation nationale, **comportent à l'évidence de nombreuses sources de dépenses peu justifiées** ou, selon l'expression du Premier Président de la Cour des comptes, des « **marges de manœuvre** ». Ce secteur pourrait donc donner lieu *a priori* à de substantiels redéploiements budgétaires, à condition de pouvoir bien identifier les suppressions, redéploiements ou créations d'emplois souhaitables ; une information, claire et suivie, doit être mise en place.

**2)** Ce rapport souligne l'extrême complexité de certains sujets et, par conséquent, montre bien **la mission indispensable de la Cour des comptes dans sa fonction d'assistance au Parlement**, mission sans laquelle celui-ci ne peut pleinement être éclairé et remplir son rôle. Il est nécessaire, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, qu'on en prenne toute la mesure.

**3) La culture de la performance instillée par la LOLF devrait sans doute nous permettre dans les années à venir de mieux distinguer les emplois utiles** de ceux qui le sont moins et qui pourraient, dans l'intérêt de l'État comme des personnels concernés, être redéployés ou transformés ; une précision, à cet égard, dans les indicateurs de performance, est nécessaire.

**4) Le ministère, conscient des problèmes soulevés par la Cour, a déjà pris des mesures pour y remédier**, comme l'élargissement des zones de remplacement ou un suivi plus fin des affectations. Le dispositif prévu dans la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école permettant des remplacements de courte durée par les enseignants de leurs collègues absents pourra y contribuer. Il est cependant indispensable d'améliorer aussi le taux de rendement brut, qui reflète davantage la réalité, dans la mesure où il prend en compte les surnombres disciplinaires, le personnel indisponible (en raison d'une impossibilité provisoire d'enseigner, de missions académiques ou de prêts à divers organismes) et des quotités de service disponibles inférieures à 33 % de l'obligation réglementaire de service.

**5) Ce rapport est un premier pas important pour clarifier la situation des enseignants sans classe, mais il serait souhaitable d'aller plus loin**, à la fois dans l'investigation et dans l'action. C'est la raison pour laquelle votre commission des Finances a demandé en avril dernier au Gouvernement de **préciser clairement**, parmi les personnels faisant l'objet du rapport de la Cour le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, dont l'utilité est faible ou nulle, et qui pourraient être supprimés ou redéployés ; le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, pleinement justifiés, qu'il convient de conserver tels quels, en précisant leur bien-fondé ; et le nombre d'ETP ou

d'emplois dont l'utilité, le bien-fondé juridique ou le rattachement au budget de l'enseignement scolaire sont discutables et, pour chaque type, une méthode d'évaluation permettant de déterminer dans quelle mesure ils gagneraient à être maintenus, transformés ou supprimés.

Votre Commission a également consulté les principales organisations syndicales concernées.

**Le Gouvernement n'a à ce jour toujours pas directement répondu, ce qu'on ne peut que regretter. Quant aux organisations syndicales, si certaines ont apporté une réponse, aucune n'a proposé la moindre piste de suppression ou de redéploiement d'effectifs.**

Votre Rapporteur spécial a donc à nouveau interrogé le Gouvernement, dans son questionnaire budgétaire, sur les suites qu'il entendait donner à ces rapports. Voici la réponse qu'il a finalement obtenue, dont il lui paraît utile de reproduire l'essentiel.

*« Le recensement des diverses situations analysées par la Cour doit permettre de clarifier sur le plan statutaire et budgétaire certaines d'entre elles et d'identifier les marges de progrès dans la mobilisation la plus efficace possible de la ressource enseignante.*

*Parmi les situations décrites par la Cour, le ministère n'a pas répertorié de situation dont l'utilité est faible ou nulle et qui mériterait d'être supprimée. Il a distingué les situations suivantes dont le rattachement au budget de l'enseignement scolaire est « discutable ».*

***Enseignants affectés en milieu pénitentiaire***

*Actuellement, des enseignants sont affectés dans des établissements pénitentiaires.*

*Les dispositions du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatives notamment au détachement pourraient être mises en œuvre pour la gestion de ces enseignants exerçant en milieu pénitentiaire. Le ministère de la justice supporterait alors le financement des moyens pédagogiques mis à sa disposition par le ministère chargé de l'éducation nationale pour l'enseignement pénitentiaire. La mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) conduira nécessairement à une meilleure gestion de ces situations.*

***Les « prêts des recteurs » et les enseignants ayant des fonctions administratives***

*Les décisions regroupées sous la désignation générique de "prêts des recteurs" ont été prises par ceux-ci de manière autonome, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation de l'intérêt du service. Elles recouvrent des situations variées et constituent des mises à disposition de fait, au bénéfice d'organismes à caractère associatif à l'intérieur du ressort territorial de l'académie, ou au profit de structures administratives internes à l'éducation nationale auprès desquelles les dispositions des articles 41 et 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ne permettent pas de placer des enseignants dans cette situation. Les décisions des recteurs leur assignant ce type de fonctions sont conservées à l'échelon académique et ne font pas l'objet d'une transmission pour information à l'administration centrale.*

*Par ailleurs, il est nécessaire que **des enseignants se mettent au service de l'administration** en raison même de la multiplicité des missions confiées au ministère, afin d'éclairer telle ou telle décision pouvant avoir des incidences sur l'acte pédagogique lui-même.*

*Afin de clarifier ces situations, une étude est d'ores et déjà engagée, dans le cadre d'un groupe de travail, portant sur les motifs de ces affectations, la nature des fonctions exercées et les conditions dans lesquelles un certain nombre de ces situations pourrait ou devrait être régularisé.*

### **Les mises à disposition**

*La situation de mise à disposition est régie par les articles 41 à 44 de la loi n° 84-16 du 16 janvier 1984 et les articles 1 à 13 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État. Les mises à disposition relevant des domaines définis par les 2° et 3° de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret doivent impérativement être précédées de l'intervention préalable d'une convention entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil. Or, ainsi que la Cour des Comptes l'a relevé dans son rapport, un grand nombre de conventions n'était pas en cours de validité en 2003-2004.*

*Afin de se conformer à la réglementation applicable, une démarche a été engagée visant à systématiser les conventions lorsque celles-ci sont obligatoires, décrire les durées de mise à disposition, les fonctions du personnel concerné et demander systématiquement les rapports d'activité. Ainsi, toutes les situations sont revues de façon à ce que toutes les mises à disposition se fassent dans les règles et répondent à l'intérêt général ou à ceux de l'institution. Sinon, il y sera mis fin ou elles donneront lieu à compensation financière.*

*Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il a été décidé, lors de l'élaboration des programmes de la mission interministérielle « enseignement scolaire », que les personnels enseignants mis à disposition seraient imputés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, sur une action « personnels en situations diverses » des programmes « enseignement scolaire public 1<sup>er</sup> degré » et « enseignement scolaire public 2<sup>nd</sup> degré ».*

*L'objectif est à terme de permettre de mieux faire apparaître et de suivre les personnels enseignants qui, dans le cadre d'un changement de position statutaire ou d'une mobilité, n'exercent pas de fonctions enseignantes.*

*Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, il est prévu au projet de loi de finances 2006 de transformer des mises à disposition de personnels de l'éducation nationale auprès d'associations ou d'autres organismes en situation de détachement. Cette mesure permettra de clarifier la situation statutaire des personnels concernés.*

### **Les enseignants en situation de « rupture professionnelle »**

*Les **postes de réadaptation et de réemploi** étant insuffisants pour répondre à l'ensemble des demandes, des personnels ne pouvant plus exercer leurs fonctions devant élèves sont parfois affectés à des tâches administratives.*

*Conscient des efforts restant à accomplir pour la prise en charge de ces personnels et des limites des dispositifs actuels, le ministère élabore actuellement un projet de circulaire qui devrait préciser les objectifs attendus dans le domaine de la prévention et du traitement de la rupture professionnelle.*

*Le recensement de ces situations devrait permettre de les clarifier et de les assainir sur les plans statutaire et budgétaire. Il sera notamment demandé aux services académiques de mettre en œuvre de façon plus active une politique de gestion des ressources humaines, tendant à replacer davantage les enseignants en situation de « décrochage professionnel » devant les élèves (partiellement le cas échéant si l'état de santé le nécessite) ou bien, en cas d'impossibilité dûment constatée par le comité médical, à procéder soit à des reclassements dans d'autres corps de l'une des trois fonctions publiques, soit à des mises à la retraite pour invalidité.*

*Par ailleurs, les personnels concernés seront plus régulièrement et systématiquement suivis sur les plans professionnel, pédagogique, médical et social, afin de ne pas pérenniser des solutions qui seraient devenues inadéquates et ne correspondraient plus ni aux besoins des intéressés ni à ceux de l'administration ».*

Pour le ministère, la réponse est claire : si le rattachement de certaines situations est discutable, il n'existe **aucune situation d'emploi dont l'utilité soit faible ou nulle et qui mériterait d'être supprimée.**

Qui connaît un peu concrètement l'Éducation nationale peut-il croire à un tel constat ? La Cour des comptes se serait-elle trompée sur toute la ligne ?

D'ailleurs, le ministère ne rappelle-t-il pas lui-même, dans d'autres réponses au questionnaire budgétaire, que depuis deux ans, une « *action de mobilisation et de valorisation* » visant à employer tous les personnels est engagée ? Cette action prend des formes diverses : affecter les personnels en surnombre sur « *des blocs de moyens provisoires lorsque le besoin est supérieur à 9 heures dans un établissement* » (au lieu d'utiliser les heures supplémentaires) ; employer les enseignants en surnombre dans une discipline connexe ; employer les enseignants dans la même discipline mais dans un autre type d'établissement que celui correspondant habituellement à leur corps ; explorer la voie de la bivalence avec des enseignants volontaires ; proposer aux enseignants des disciplines excédentaires d'enseigner dans d'autres niveaux d'enseignement ; étudier la possibilité de détacher, à leur demande, des enseignements du second degré dans le corps des professeurs écoles ; faciliter les opérations de reconversion.

Si toutes ces actions ont été engagées, n'est-ce pas précisément pour remédier à des situations d'emploi « *dont l'utilité est faible ou nulle* » ? Quant aux efforts engagés, s'ils sont louables, ils ne répondent ni complètement, ni tout à fait précisément aux critiques et aux demandes récentes formulées par la Cour des comptes et votre Commission.

## C.- DE MULTIPLES LOURDEURS DE GESTION

On ne peut que rappeler, en la matière, le diagnostic établi l'an dernier.

### 1.- Un système encore trop centralisé et complexe

Il convient de souligner, dans le droit fil du précédent rapport spécial, combien l'organisation et le fonctionnement de l'Éducation nationale sont encore, malgré les progrès substantiels enregistrés au cours des dernières années, marquées par **une forte centralisation et une réelle complexité**.

Il est vrai que l'administration centrale a été réorganisée – notamment en 1997, quand la révision de son organigramme a fait passer le nombre de directions de 13 à 11 –, et que les effectifs budgétaires des services administratifs centraux ont diminué de 12 % entre 1997 et 2001, selon la Cour des comptes<sup>(1)</sup>. Celle-ci précise que *« cette évolution s'est accompagnée d'un renforcement des services déconcentrés et des établissements, dont les effectifs ont respectivement cru de 3 % et de 1,6 % pendant cette période, du fait de redéploiements d'agents d'administration centrale et de créations d'emplois. La baisse des effectifs des services centraux prolonge, en réalité, une tendance antérieure : entre 1985 et 2001, ces effectifs ont diminué de 31,1 %, dont 16,5 % entre 1985 et 1993 »*.

Toutefois, cela s'est-il traduit par une véritable déconcentration ? Si, comme l'indique le document préparatoire au débat sur l'école, *« beaucoup d'actes de gestion sont désormais de la compétence des autorités académiques, recteur à l'échelon régional, inspecteur d'académie à l'échelon départemental (...), trop de domaines, notamment en matière de gestion des personnels et de la pédagogie, sont confiés aux autorités déconcentrées dans un cadre strict de règles et de consignes nationales. Des esprits malveillants ont pu dire, et parfois écrire, que la déconcentration ainsi opérée est un puissant moyen de centraliser la gestion »*. Ainsi, le document relève qu'*« a été délégué aux recteurs le pouvoir d'affectation des professeurs au sein de son académie, mais en respectant les « garde-fous » d'un barème national ! »*.

Tel est également l'avis de la Cour des comptes, qui estime que la déconcentration au ministère de l'Éducation nationale *« apparaît souvent comme un « trompe l'œil ». Le transfert vers l'échelon rectoral des tâches administratives répond ainsi moins à la volonté de conforter l'autorité académique qu'au souci de désencombrer d'un certain nombre de dossiers les services parisiens. Les mesures de déconcentration sont par ailleurs souvent entravées par le comportement encore très dirigiste des services ministériels qui, dans de nombreux domaines, cherchent à prédéterminer l'action des académies et l'utilisation que ces dernières font de leurs moyens. Enfin, si la masse des crédits déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques est tout à fait significative, le*

---

(1) cf. Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », rapport public particulier, avril 2003.

*cloisonnement budgétaire et le poids des charges obligatoires et des dépenses incontournables limitent les marges de manœuvre et la capacité des recteurs et des inspecteurs d'académie à affirmer leur propre politique ».*

En ce qui concerne la déconcentration de la gestion financière, la Cour souligne que si « *les services académiques ont la responsabilité de la gestion d'une masse tout à fait significative de crédits* », cette responsabilité financière est « *assez factice* ». En effet, « *près de 70 % des crédits délégués concernent les dotations des établissements privés sous contrat, sur lesquels ni l'administration centrale, ni les rectorats n'ont de marge de manœuvre. Le véritable champ de la déconcentration, à l'intérieur duquel les académies peuvent exercer leur responsabilité de gestion, se réduit ainsi à un peu moins de 3 milliards d'euros. Or, on constate que sur ce total plus des deux tiers des crédits correspondent à des dépenses à caractère obligatoire ou réglementaire, principalement au titre des rémunérations ou des frais de déplacement, ce qui réduit d'autant la marge de manœuvre des académies. Les moyens dont les académies conservent réellement la maîtrise se limitent donc, sur l'ensemble des chapitres budgétaires déconcentrés, à environ 750.000 euros. Ce montant doit être par ailleurs relativisé en raison de l'importance des crédits délégués aux établissements scolaires, qui représentent 80 % des moyens déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques. Une fois la répartition effectuée entre établissements, et malgré un « fléchage » qui tend à reproduire les directives reçues de l'administration, les services académiques perdent en effet la maîtrise de ces dotations et ne cherchent que rarement à en suivre l'utilisation* ».

La Cour précise en outre que « *si le véritable champ de la déconcentration est très limité, il est également contraint par le comportement encore largement directif et normatif des services ministériels chargés de piloter les services académiques. Ce comportement est d'abord lié à la structure même de l'administration centrale et aux modes de relation que cette dernière entretient avec les échelons déconcentrés. Cinq directions et au moins vingt bureaux différents se partagent ainsi la gestion et la répartition des moyens délégués aux académies. Chacun de ces bureaux, qui s'estime « propriétaire » de son enveloppe budgétaire, entend en particulier, à l'intérieur de son champ de compétence, préserver sa capacité d'impulsion et d'orientation et mettre en œuvre ses propres priorités. Ce type de gestion se caractérise notamment, en termes de délégations de moyens, par l'existence d'enveloppes ou de dotations dites « fléchées », dont la destination est prédéterminée. Ce fléchage, qui sur certains chapitres peut représenter jusqu'à 30 % des dotations, permet à l'échelon ministériel de pratiquer un mode de gestion encore très centralisé, en fixant les moyens que les académies doivent consacrer à telle ou telle mesure particulière et en les contraignant à inscrire leurs actions dans un cadre et un volume budgétaire déterminé* ».

De plus, « *en aval de la délégation des crédits, les bureaux ministériels exercent par ailleurs, sur les moyens qu'ils attribuent, un contrôle souvent tatillon sous forme d'enquête de gestion ou de comptes rendus d'utilisation des crédits. Essentiellement tournés vers la régularité financière et le suivi budgétaire, ces contrôles ne portent cependant que rarement sur l'évaluation des résultats, l'utilisation optimale des moyens et l'efficacité de la gestion académique* ».

Dans l'ensemble, comme le souligne le document préparatoire au débat sur l'école, contrairement à plusieurs pays européens, **les établissements publics locaux d'enseignement disposent de marges d'autonomie étroites.**

Cette situation est d'autant plus paradoxale que, comme le note la Cour des comptes, « *les établissements ne disposent que de moyens réduits, tant en crédits (leur budget propre varie de 230.000 euros pour un petit collège à 1,5 million d'euros dans un gros lycée), qu'en agents administratifs, ce qui ne fait que creuser l'écart entre les exigences législatives et réglementaires et les enjeux de gestion de ces établissements* ». Elle regrette que l'autonomie des établissements d'enseignement ne soit « *pas liée à une responsabilité précise en termes d'objectifs, de moyens et encore moins de résultats. Le rôle des chefs d'établissement, qui devraient surmonter le clivage entre les filières pédagogique et administrative, n'est pas encore suffisamment affirmé, ni perçu comme décisif dans le fonctionnement des équipes éducatives* ».

À cela, s'ajoute le fait que l'architecture des services déconcentrés (30 académies et 100 inspections académiques) s'accompagne d'une répartition complexe des compétences entre ces services : « *les frontières entre les rectorats et les inspections académiques présentent, en effet, des lignes mouvantes, liées, d'une part, à des délégations de responsabilité à géométrie complexe, et d'autre part, à une réflexion non encore achevée sur le niveau optimal de gestion de l'enseignement scolaire* » explique la Cour.

Enfin, le document préparatoire rappelle que « *les inspections générales ont mis l'accent sur les doublons engendrés par trop de compétences partagées entre ces services* ». Il recommande « *si l'on juge indispensable de maintenir deux niveaux de services déconcentrés (un seul serait source d'économies considérables de moyens) de s'en tenir à la règle des blocs de compétences bien distincts* ».

Cela étant, la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (avec la mise en place des nouveaux conseil pédagogique et projet d'établissement) et de la LOLF (avec les objectifs et indicateurs de performance, la déconcentration des décisions offerte par les budgets opérationnels de programme (BOP) et la souplesse liée à la fongibilité des crédits) devraient permettre de rationaliser le système.

## 2.– Des difficultés à ajuster les moyens

Il convient, là encore de rappeler, le constat établi par la Cour des comptes :

*« La répartition des emplois fonctionnels entre les rectorats est opérée en deux temps : l'administration centrale procède d'abord à un rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis à l'attribution éventuelle de nouveaux moyens. Mais pour l'essentiel, la répartition des emplois entre les académies est d'abord le fruit d'une reconduction massive des moyens antérieurs, sans que les disparités constatées entre les académies soient véritablement corrigées.*

*« Ce rééquilibrage entre les académies, qui est effectué à moyens constants au niveau national, doit permettre de tenir compte des évolutions démographiques qui affectent les effectifs d'élèves dans chaque académie. Ces ajustements sont précédés d'un « état des lieux », qui consiste à dresser une carte des académies en mesurant pour chacune d'elles l'écart entre les besoins recensés et les emplois budgétaires déjà attribués. Les besoins sont évalués sur la base d'un critère dit « normatif », qui rapporte le nombre d'heures d'enseignement nécessaires pour assurer les programmes, les dédoublements de classe, les options et les enseignements facultatifs, au nombre d'élèves. Le résultat est pondéré par un indicateur qualitatif, prenant en compte les disparités sociales, mais dont l'impact était limité en 1999 à 3,2 % des moyens. À l'issue de cette première phase, la Direction de l'enseignement scolaire procède à des retraits d'emplois dans les académies excédentaires et à des allocations supplémentaires dans les académies déficitaires.*

*« Cette carte montre que certaines académies sont sous-dotées : il manque d'après ce calcul 390 emplois dans l'académie de Versailles, soit 1,24 % des besoins, et 143 emplois dans l'académie de Rennes, soit 1,1 % des besoins. D'autres, au contraire, sont sur-dotées : Limoges compte 126 emplois de plus, soit 2,9 % en plus par rapport à son besoin normatif et Nancy-Metz 174 emplois, soit 1,1 % de ses besoins. L'académie de Paris dispose d'un potentiel supérieur de 2,8 % à ses besoins.*

*« Les ajustements ainsi opérés demeurent de faible ampleur. Bien qu'ils ne concernent à ce stade que les besoins dits "normatifs", et qu'ils ne tiennent pas compte des particularités de chaque académie, les écarts constatés sont résorbés à un rythme très lent: dans l'état actuel des pratiques observées, il faudrait plus de 12 ans pour satisfaire les seuls "besoins normatifs" de l'académie de Versailles, et presque 20 ans pour ramener les moyens de l'académie de Nancy-Metz à ses besoins normatifs actuels ».*

Concernant l'attribution des moyens nouveaux, la Cour relève qu'elle s'est faite, en 1999, « en application de règles peu rigoureuses ». « Tous les besoins supplémentaires ont été intégralement couverts ; en revanche, les baisses ont été amorties en appliquant des coefficients pondérateurs de 0,6 en lycée professionnel et de 0,7 en lycées et en collèges. Les retraits d'emplois ont dans tous les cas été

*limités à 0,8 % du stock de chaque académie. (...) Cette mesure a permis aux recteurs, en 1999, de maintenir des postes dans des établissements dont le nombre d'élèves diminuait, de conserver certaines options malgré des effectifs très faibles, et d'offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, les besoins recensés par la carte des formations. Elle n'est pas de nature à inciter les académies à une gestion rigoureuse de leurs moyens budgétaires ».*

Là encore, la mise en œuvre de la LOLF devrait, avec la recherche de la performance, conduire à améliorer la situation.

### 3.– Une gestion du personnel trop bureaucratique

Autre constant récurrent, malgré la politique de déconcentration engagée au cours des dernières années : la rigidité de la gestion du personnel. Cette réalité, que tous les enseignants connaissent et déplorent, est peut-être plus grosse de conséquences encore, car, agissant directement sur la psychologie des personnels, leur besoin légitime de reconnaissance, la nécessaire conciliation de leur vie familiale avec leurs obligations professionnelles, elle est un facteur important de démotivation.

Cette lourdeur résulte d'une multiplicité de facteurs, régulièrement évoqués par les rapports parlementaires et la presse.

Elle tient d'abord à **la multiplicité des statuts et à l'accumulation, par ce biais, des contraintes de gestion**. On sait, par exemple, que pas moins de onze catégories d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les lycées et collèges.

Or, cette situation ne semble pas s'améliorer. La Cour des comptes estime, en effet, que *« les règles statutaires applicables aux enseignants ont, dans de nombreux cas, été révisées dans un sens qui ne fait qu'accroître les contraintes qui pèsent sur la gestion, sans que ces modifications aient toujours été justifiées par une amélioration du service rendu à la collectivité. Ainsi en est-il de la diminution des obligations réglementaires de service : le service hebdomadaire des professeurs de lycée professionnel (PLP) enseignant des matières théoriques est passé de 21 heures à 18 heures en 1990, celui des PLP enseignant des matières pratiques diminuant pour sa part à plusieurs reprises, de 26 heures en 1989 à 18 heures actuellement. Le service des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) a été également réduit, de 21 heures à 18 heures par semaine. Enfin, le service des enseignants des disciplines artistiques, quel que soit leur statut, a été diminué de deux heures par semaine à compter de la rentrée 2001. De même, le nombre d'heures supplémentaires qu'un chef d'établissement peut imposer à un enseignant d'effectuer pour compléter un emploi du temps a été réduit de moitié en 2000, passant de deux heures à une heure par semaine.*

En outre, « dans certains cas, les contraintes tiennent non plus aux réformes statutaires, mais au renoncement progressif de l'administration à faire appliquer des dispositions qui, pourtant, résultent de la réglementation. Il en est ainsi des demandes de temps partiel, de détachement et de disponibilité, des congés formation ou des postes à pourvoir dans l'enseignement supérieur. Ces départs, qui ne devraient être autorisés qu'en considération des besoins dans la zone géographique et la discipline considérée, sont en réalité quasi systématiquement autorisés. Le ministère a également renoncé à faire appliquer le décret n° 50-581 du 25 mai 1950 qui autorise le recteur à affecter un enseignant sur un poste correspondant à une discipline voisine de la sienne. Enfin, dans certaines académies examinées récemment par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, il apparaît que le nombre de postes en zone de remplacement est maintenu à un niveau supérieur aux besoins pour ne pas contraindre les enseignants concernés à occuper un poste plus éloigné, notamment en zone rurale.

« Ces différents éléments sont à l'origine de ce que les académies appellent « le rendement décroissant des emplois » : à un emploi budgétaire d'enseignant du second degré ouvert en loi de finances correspond en effet un nombre toujours plus faible d'heures d'enseignement assurées devant élèves. Les académies que la Cour a contrôlées sont généralement en mesure de quantifier très précisément ces déperditions, qui représentent, dans les grandes académies, plusieurs centaines d'heures de travail en moins tous les ans ».

La lourdeur tient également à l'**extrême rigidité des règles de mutation**. Comme le rappelle la Cour des comptes, au sein de l'Éducation nationale, les mutations s'effectuent de façon quasi exclusive sur la base du volontariat : les enseignants qui souhaitent changer d'affectation déposent une demande à cet effet auprès de leur administration. Un enseignant est en effet réputé « titulaire de son poste », ce qui interdit de modifier son affectation, sauf en cas de suppression de ce poste (fermeture de classe ou d'option). Dans le premier degré, le faible taux de mutation interdépartemental (environ 2 %) rend difficiles les rééquilibrages entre départements, ainsi que l'application des directives relatives aux zones d'éducation prioritaire et aux enseignants débutants ou en situation difficile. Dans le secondaire, les demandes de mutation sont importantes en début de carrière, les jeunes enseignants étant majoritairement affectés dans des académies difficiles. Mais une fois atteint l'objectif géographique recherché, la mobilité est beaucoup plus faible.

Selon la Cour, « il devient quasiment impossible d'assurer un bon ajustement des effectifs d'élèves et d'enseignants, cet équilibre devant notamment être recherché, en collège et en lycée, dans chacune des 350 disciplines enseignées. Ces rigidités expliquent en partie les déséquilibres géographiques et disciplinaires qui ont été constatés par la Cour dans certaines académies, qui continuent de procéder à des recrutements de personnels contractuels alors que tous les enseignants titulaires ne sont pas affectés dans un établissement, ou bien qui disposent d'enseignants non affectés dans certaines disciplines et de besoins non satisfaits dans d'autres ».

Force est par ailleurs de constater la difficulté rencontrée par nombre d'enseignants d'obtenir leur mutation, ou même seulement, parfois, que soit prises en compte leurs demandes, ce qui engendre inévitablement frustrations et découragement.

**Enfin, le caractère mécanique et peu opérant de la notation accentue, entre autres, cette lourdeur d'ensemble.**

La notation revêt en principe une grande importance, dans la mesure où elle est censée déterminer l'avancement et la promotion. Constituée d'une note administrative, sur quarante points, attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement, et d'une note pédagogique, sur soixante points, délivrée par l'inspecteur pédagogique, elle ne permet guère en pratique de récompenser le mérite.

S'agissant de la note administrative, on sait qu'elle n'est pas déterminante, dans la mesure où les écarts constatés entre les notes les plus élevées et les notes les plus basses sont faibles. De plus, la péréquation nationale à laquelle elle donne lieu diminue d'autant ces écarts.

Il n'en est certes pas de même des notes pédagogiques, qui peuvent être fort différentes. Mais leur portée est néanmoins limitée. Elles font l'objet d'une correction automatique, consistant à les porter à la moyenne des notes de l'échelon lorsque le délai écoulé depuis la dernière inspection est supérieur à cinq ans, ce qui est assez fréquent. La Cour des comptes rappelle à cet égard que « *les organisations syndicales sont en effet attachées à ce que le passage des enseignants à la hors classe soit lié à l'ancienneté* ». C'est bien ce qui se produit en pratique : la progression des notes demeure fortement liée à l'ancienneté. Les études effectuées par le ministère attestent que les écarts de départ, déterminés par le classement au concours de recrutement, se perpétuent tout au long de la carrière des enseignants. En conséquence, l'avancement reflète bien plus le rang de classement initial que la qualité des prestations rendues.

Le constat établi par la Cour des comptes est clair : « *les promotions sont accordées en priorité aux enseignants les mieux classés lors de leur concours de recrutement et bénéficiant de la plus grande ancienneté. Ce système ne permet pas d'accélérer la carrière de ceux qui consacrent d'importants efforts à leur discipline, à la réussite de leurs élèves et à la vie de leur établissement. Aussi, la reconnaissance de leurs mérites consiste-t-elle souvent, paradoxalement, à les éloigner des élèves, en leur confiant des fonctions d'inspection ou d'encadrement pédagogique de leurs collègues* ».

Le voudrait-on, on ne pourrait guère trouver de système plus démotivant. La conscience professionnelle avec laquelle les enseignants et, plus largement le personnel éducatif, continuent à remplir leur mission est d'autant plus méritoire. Mais comment s'étonner que le système puisse engendrer aussi dépressions, absentéisme, résistance au changement, quand la valeur des enseignants est aussi

peu reconnue ? Sans doute est-ce là le premier gaspillage de l'Éducation nationale : gaspillage financier, bien sûr, mais aussi et surtout moral. Sans compter les effets indirects sur les élèves et leur niveau futur de formation. Bien qu'il soit impossible à chiffrer, il devrait constituer une priorité de réforme.

Se pose enfin la question d'**une amélioration des critères de recrutement** – notamment du point de vue des capacités pédagogiques – afin d'éviter d'intégrer dans l'Éducation nationale des personnes qui, tout en ayant le niveau de qualification requis, ne se révèlent pas faites pour enseigner. De même, celle de **l'aide** – tant psychologique, administrative que de formation – **susceptible d'être apportée par l'institution aux professeurs qui rencontrent des difficultés passagères** dans leur fonction d'enseignement.

#### 4.– Les rigidités du cloisonnement disciplinaire

Au cloisonnement géographique lié aux rigidités de la mutation et de la notation, s'ajoute, rappelons-le, celui de la discipline. Les inconvénients de la monovalence, c'est-à-dire l'enseignement exclusif d'une discipline, ont été maintes fois soulignés.

En témoigne notamment le constat établi par les députés Yves Durand et Jacques Guyard en 1999 dans un rapport préconisant le renforcement de la bivalence (ou possibilité d'enseigner deux matières), qui conserve toute sa pertinence : *« Il peut d'abord être judicieux, pour des élèves, d'avoir le même enseignant dans des disciplines connexes. De plus, la monovalence est difficile à gérer pour les petits établissements, ce type d'établissement étant par ailleurs réputé pour permettre la diminution des tensions liées à la violence. Puisque cela facilite, pour les élèves, la transition entre le premier et le second degré, il faut donc encourager la bivalence. Ensuite, d'un point de vue de gestion, la bivalence facilite la tâche des rectorats dans le calcul des moyens et dans la gestion des remplacements ».*<sup>(1)</sup>

**La monovalence présente donc un double inconvénient : un inconvénient budgétaire et de gestion**, l'ajustement de l'offre de formation à la demande étant largement facilité par la polyvalence des professeurs ; **un inconvénient pédagogique** vis-à-vis des élèves, pour lesquels il est préférable d'avoir un nombre plus réduit d'enseignants, avec lesquels ils peuvent nouer une relation privilégiée – en particulier à partir du collège, les élèves étant auparavant accoutumés, dans le primaire, au modèle d'un maître unique.

Pourtant, les réformes récentes des statuts des enseignants tendent à la généralisation de la monovalence, notamment dans les collèges.

---

(1) « Du chapitre budgétaire à la salle de cours », Yves Durand et Jacques Guyard, document d'information de l'Assemblée nationale n° 1535 (avril 1999).

Comme le rappelle la Cour des comptes, « *La disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants. Elle ne peut cependant se traduire que par un accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire (...)* ».

La Haute juridiction avait déjà souligné, dans le rapport public sur la fonction publique de l'État publié en avril 2001, les conséquences négatives de la généralisation de la monovalence disciplinaire, notamment dans les collèges. Le ministère de l'Éducation nationale, dans sa réponse, avait indiqué qu'il avait conscience de ce risque et indiqué qu'il comptait mener « *une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement* ». Les enquêtes menées par la Cour en 2001 et 2002 dans plus de 150 établissements n'ont pas permis de constater une quelconque évolution de la situation.

Pourtant, il convient de rappeler qu'au titre de l'article 3, 2°) du décret n° 50-581 du 25 mai 1950, « *les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent. Toutefois, les heures disponibles doivent, autant qu'il est possible, être utilisées de la manière la plus conforme à leurs compétences et à leurs goûts.* » Mais cette disposition n'est, selon les informations communiquées, que très partiellement appliquée.

Aux rigidités propres à la monovalence s'ajoute, dans le second degré, l'extrême diversité des disciplines enseignées, soit plus de 350 au total. Dans l'enseignement professionnel en particulier, la variété des disciplines est telle que certaines ne comprennent qu'un nombre très faible d'enseignants : ainsi, selon la Cour, en 2000, 35 des 88 disciplines d'enseignement technologique existantes comptent moins de dix enseignants titulaires sur l'ensemble du territoire national. Si cette situation est, certes, justifiée par la variété des enseignements proposés, dans certains cas, les responsables académiques estiment néanmoins que cette nomenclature pourrait être simplifiée.

#### D.— UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION PERFECTIBLE

Les limites de l'évaluation du système évoquées dans le précédent rapport spécial demeurent pour l'essentiel : elles tiennent à des problèmes méthodologiques, au caractère trop partiel des études, au manque relatif d'indicateurs de résultats, et à une prise en compte insuffisante dans le processus de décision.

## 1.— Les problèmes méthodologiques

L'évaluation du système éducatif est compliquée par plusieurs facteurs. D'abord, la difficulté à évaluer avec précision le service rendu. Comment évaluer les qualités pédagogiques d'un enseignant ? Si les résultats scolaires de ses élèves sont un indicateur utile, leur ouverture d'esprit et leur épanouissement personnel, qui ne sont guère aisément mesurables, le sont aussi. Quant aux résultats scolaires, ils sont également le produit des cours des années antérieures et de la cohérence entre les enseignements prodigués, à la fois d'une année sur l'autre et au cours d'une même année. Dès lors, comment déterminer la part de responsabilité de chaque acteur ? Comment apprécier la capacité managériale du chef d'établissement ? Surtout, quand s'ajoutent à cela des affectations retardées ou des remplacements défectueux, ou tout autre fait dont la responsabilité peut incomber au système dans son ensemble, et non à un acteur particulier.

En outre, comment dissocier la part de responsabilité du système éducatif des autres facteurs jouant sur la formation : origine socioculturelle, environnement familial, conditions de travail à domicile, équilibre psychologique, environnement géographique, état de santé... ?

Quant au nombre de diplômes délivrés, ils ne sont révélateurs que dans la mesure où ils sanctionnent des aptitudes et un savoir identiques, ce qui n'est guère le cas lorsque les programmes ou les exigences des correcteurs changent.

Ainsi, la Cour des comptes rappelle que *« le fait d'atteindre un taux de 80 % des élèves accédant au niveau du baccalauréat ne peut constituer en lui-même la preuve d'une amélioration puisqu'il peut résulter de choix délibérés. De même, les comparaisons dans le temps, tendant à cerner l'évolution de l'efficacité de l'enseignement à travers les diplômes qu'il dispense, sont délicates à opérer car la seule observation du nombre et du niveau de ces diplômes ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné. Ces difficultés expliquent une fréquente confusion dans les évaluations conduites sur le système éducatif entre les indicateurs de résultat et les indicateurs d'activité. À titre d'exemple, l'augmentation des effectifs préscolarisés à l'âge de trois ans, la part d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat, voire même au premier cycle d'enseignement supérieur, renseignent sur la capacité d'accueil du système éducatif, mais n'indiquent pas si les politiques qui ont justifié cet accueil accru ont effectivement permis de mieux former les jeunes. Il en va de même des indicateurs relatifs au taux d'encadrement pédagogique des élèves, dont l'augmentation est souvent tenue par les gestionnaires et les usagers du système éducatif comme la garantie d'une efficacité accrue du service d'enseignement. »* Or, les études disponibles sur ce point montrent, on l'a vu, qu'il n'existe pas de lien avéré entre les performances des élèves et leur effectif par classe, hormis certains cas particuliers.

Loin de devoir limiter l'effort d'évaluation requis par la loi organique, ces difficultés doivent au contraire conduire à mieux définir les indicateurs de résultat et de performance.

## 2.– Le caractère encore trop partiel des études

Les enquêtes menées par la Cour des comptes ont en outre souligné le caractère partiel des évaluations et, en particulier, leur insuffisance à mesurer tant l'efficacité que l'efficience. *« S'agissant de la mesure de l'efficacité, les évaluations conduites dans le système éducatif n'apportent que rarement la preuve qu'une politique éducative choisie à un moment donné est meilleure qu'une autre (...). S'agissant de la mesure de l'efficience, les évaluations conduites dans le système éducatif restent insuffisantes. Les publications du ministère permettent certes de décrire le coût global du système éducatif, d'en déduire les dépenses moyennes par élève ou niveau de formation, voire de consolider, non sans incertitudes, les financements à l'échelle d'une académie. Mais elles ne permettent pas de déterminer les dépenses induites par les réformes et les dispositifs pédagogiques, ni même d'appréhender les coûts globaux des opérateurs du système éducatif. Ainsi, le coût de la récente réforme des collèges et des lycées ne peut être chiffré avec certitude. »* Il est ainsi impossible de connaître le coût réel d'un établissement, d'un niveau de formation ou d'un enseignement.

Et de conclure : *« L'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour mesurer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ne faciliteront pas, à l'évidence, la mise en œuvre (des dispositions de la réforme budgétaire de l'État) au sein du ministère de l'Éducation nationale. »*

Enfin, partielles, les évaluations sont aussi parcellaires, dans la mesure où, l'expérience le montre, elles ne sont pas suffisamment coordonnées et demeurent trop souvent mises en œuvre de façon séparée.

Cela étant, ce constat mérite aujourd'hui d'être nuancé, eu égard aux nombreux outils procurés par la LOLF (projets annuels de performance, objectifs, indicateurs, ...), qui commencent à remédier à ces carences.

## 3.– Le manque relatif d'indicateurs de résultats

**L'absence fréquente d'indicateurs de résultats est marquée tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés.** Le manque d'outil de comptabilité analytique y contribue largement.

Comme l'a remarqué la Cour des comptes, *« les évaluations conduites dans le système scolaire ne sont pas conçues comme des outils au service de l'optimisation des moyens »*. S'agissant plus précisément des services déconcentrés, elle observe que *« les académies se préoccupent rarement de chiffrer et de quantifier les conséquences de leurs décisions relatives à l'offre de formation scolaire et à son évolution d'une année sur l'autre. Il est également*

*rare qu'elles cherchent à mesurer les coûts induits par les orientations à long terme de la politique académique : coût lié à la ruralité et à la faible taille des établissements, volonté de conforter et de développer la voie professionnelle dans un contexte de stagnation des effectifs, maintien de formations présentant une faible attractivité mais porteuses en termes de débouchés, contraintes liées à la gestion des personnels enseignants et conduisant à des capacités d'accueil surdimensionnées au regard des effectifs scolarisés, etc. Or, réaliser des progrès dans la voie d'une rationalisation de l'offre de formation ne peut faire l'économie de ces éléments ».*

La définition et la mise en œuvre d'un ensemble d'indicateurs pertinents de performance pour l'ensemble du système éducatif, tant au niveau central, des rectorats, des académies, que des établissements, s'impose donc comme une priorité. Car, faute d'indicateurs précis, on ne peut évaluer ; et sans évaluation, on ne peut améliorer le système. Mais, là encore, les nouveaux outils procurés par la LOLF devraient largement contribuer à combler les lacunes.

#### 4.– Une prise en compte limitée dans le processus de décision

L'évaluation n'a de sens que si elle conduit à infléchir la gestion ou les politiques menées pour les améliorer.

Or, il ressort des informations communiquées par le ministère et des enquêtes de la Cour des comptes, que la prise en compte des évaluations dans le processus de décision est insuffisant, tant *ex ante*, c'est-à-dire avant la mise en œuvre d'une mesure ou d'une politique, qu'*ex post*, soit après cette mise en œuvre, en vue de lui apporter des améliorations.

Une bonne gestion voudrait au contraire que l'évaluation *ex ante* soit systématique, afin de s'assurer de la pertinence de la mesure ou de la politique envisagée, notamment au regard du rapport coût/avantages, et que l'évaluation *ex post* soit effectuée chaque fois que l'enjeu budgétaire, pédagogique ou social le justifie.

Cela étant, la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF devrait permettre de davantage tenir compte des évaluations réalisées, notamment dans le cadre des indicateurs de performance, dans le processus de décision.

#### E.– DES RESULTATS D'ENSEMBLE MITIGES

Coûteux, empêtré de multiples lourdeurs, insuffisamment évalué, le système éducatif n'en est pas moins parvenu au cours des quarante dernières années à réussir deux changements capitaux : sa démocratisation, en devenant accessible à tous et en accueillant un nombre croissant d'élèves et, corollairement l'élévation du niveau général d'éducation.

Mais il présente aussi plusieurs difficultés dans la qualité du service rendu, qui obèrent son efficacité d'ensemble.

### 1.– Des résultats scolaires relativement décevants

Des informations ou témoignages recueillis, il ressort que la capacité du système éducatif à assurer une formation adéquate présente depuis quelques années des signes de faiblesse.

C'est ainsi que le document préparatoire au débat sur l'école précité juge que « *la belle mécanique* » s'est enrayée au cours des années 1990, marquées par « **une stagnation et un retour en arrière** ». Plusieurs faits en témoignent notamment :

– à l'entrée au CE2, 10 % des élèves ne maîtriseraient pas les compétences les plus élémentaires à la compréhension de l'écrit et près de 20 % auraient des compétences encore fragiles ;

– à l'entrée en 6<sup>ème</sup>, 3 % des élèves présenteraient des lacunes quasi générales dans tous les domaines de la lecture et 12 % éprouveraient des difficultés graves, dues soit à une extrême lenteur, soit à la non acquisition des apprentissages fondamentaux ;

– à 17 ans, à l'issue de la scolarité obligatoire, si près de neuf jeunes sur dix n'éprouvent pas de difficulté pour l'écrit, 5 à 7 % se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l'illettrisme.

De nombreux ouvrages ont débattu de la capacité globale du système éducatif à assurer un bon niveau de formation générale, en particulier des apprentissages fondamentaux. Certains la mettent aujourd'hui sévèrement en cause<sup>(1)</sup>. Une étude du ministère tend à leur donner raison<sup>(2)</sup>. Selon elle, **à peine un tiers des écoliers et un quart des collégiens maîtrisent complètement les enseignements de base**, tandis que 54 % des écoliers ont encore des compétences jugées « *fragiles* » et que 15 % des collégiens ne manifestent « *pratiquement aucune maîtrise* » ou « *une maîtrise réduite* » des compétences générales attendues.

**Les comparaisons internationales tendent néanmoins à relativiser ce constat.** Le niveau de formation général des élèves français se situerait globalement, selon l'OCDE, dans la moyenne des pays développés. Selon l'enquête PISA (Program for international student assessment), reposant sur des tests de compréhension écrite soumis à plus de 250.000 élèves de 15 ans des 41 pays les plus développés en 2003<sup>(3)</sup>, la France, avec un résultat global de

---

(1) Cf. par exemple, dans des genres différents, les essais médiatisés de Marc Le Bris, « Et vos enfants ne sauront pas lire... ni compter », septembre 2004, et Hervé Hamon, « Tant qu'il y aura des élèves », septembre 2004.

(2) Étude de septembre 2004. Publication dans la revue « L'état de l'école », octobre 2004.

(3) Cf. OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, décembre 2004.

496 points, se situe tout juste au-dessus de la moyenne de l'OCDE (494 points). Elle reste néanmoins derrière des pays tels que la Finlande (543 points), le Canada (528), la Nouvelle-Zélande (522), l'Australie (525), l'Irlande (515), les Pays-Bas (513) ou le Japon (498), mais devant l'Allemagne (491), l'Italie (476) ou l'Espagne (481). En mathématiques, le score est un peu plus élevé, avec 511 points, ce qui place la France au 16<sup>ème</sup> rang, au-dessus de la moyenne (500) mais derrière la Finlande (544), le Japon (534), la Corée du Sud (542), l'Australie (524), le Canada (532), la Suisse (527) et les Pays-Bas (538) notamment. En matière de « culture scientifique », notre pays se situe à la 13<sup>ème</sup> place (511 points), là encore au-dessus de la moyenne (500 points) mais derrière la Finlande (548), le Japon (548), la Corée du Sud (538), l'Australie (525), les Pays-Bas (524), la République tchèque (523) ou le Canada (519).

**Si ces résultats comparatifs sont honorables pour la France, on pourrait cependant s'attendre à mieux de la part d'un pays qui constitue la cinquième puissance économique du monde et dont le rayonnement culturel a toujours été traditionnellement important. Par ailleurs, que penser de la rentabilité globale d'un système qui, tout en dépensant plus de 15 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE dans le secondaire, obtient des résultats scolaires à peine supérieurs à celle-ci ?**

2.- Un mécanisme de remplacement des professeurs absents qui s'améliore, mais encore insuffisant

Les enquêtes réalisées par la Cour des comptes ont montré les faiblesses du processus de remplacement, qu'il s'agisse des suppléances de courte durée (moins de quinze jours) ou des remplacements de moyenne ou longue durée (plus de quinze jours).

On ne peut que rappeler le constat dressé par elle en 2003 :

*« L'application (des dispositions sur la suppléance) n'a cependant pas permis de répondre de façon plus satisfaisante aux demandes de suppléances, notamment lorsque les absences sont de courte durée : d'une part, ces dernières ne sont pas toujours prévisibles et se renouvellent parfois de semaine en semaine ; d'autre part, elles sont souvent portées tardivement à la connaissance du chef d'établissement qui ne dispose alors plus du temps nécessaire pour y remédier. Les instructions données par le ministère en 1999 pour mieux anticiper les absences dues à l'exercice du droit syndical ou à la formation continue n'ont pas été appliquées de façon durable. Enfin, les chefs d'établissement se heurtent fréquemment au refus des enseignants de l'établissement d'effectuer les heures supplémentaires que réclamerait la prise en charge des élèves(...)»*

*« Le taux de remplacement (pour les absences de plus longue durée)(...) dépend pour sa part de la disponibilité des enseignants affectés en zone de remplacement, qui est elle-même contrainte à plusieurs titres : d'une part, le fractionnement des disciplines dans le second degré rend plus difficile, et parfois*

*même impossible, le calibrage des effectifs qu'il convient d'affecter en zone de remplacement ; d'autre part, le rattachement des remplaçants à un établissement donné conduit en pratique à leur confier des tâches qui, bien qu'elles soient théoriquement de nature provisoire, limitent de facto leur disponibilité pour répondre rapidement à une demande de remplacement. D'autres facteurs jouent, et notamment l'inégale répartition des effectifs de remplaçants sur le territoire ». En outre, « le nombre de remplaçants constitue en fait un solde, qui résulte des opérations d'affectation, et non pas (...) un objectif en soi ».*

D'où le recrutement par les académies d'enseignants non titulaires pour répondre aux besoins de remplacement. Mais « *le recrutement de ces personnels n'a cependant pas été toujours suffisamment maîtrisé et les situations de précarité se sont multipliées, sans qu'il soit pour autant certain que les enseignants titulaires aient été employés au mieux des besoins* ». De plus, « *le nombre d'agents non titulaires ne cesse ainsi d'augmenter depuis 1998 en dépit des plans de titularisation et les prévisions budgétaires sont régulièrement dépassées, imposant de prendre des mesures en cours d'année par décret de virement ou, comme en 2002, par décret d'avance pour couvrir l'insuffisance des crédits* ».

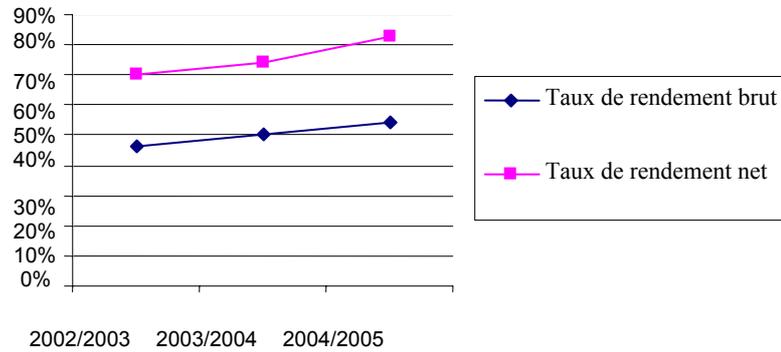
Selon les informations communiquées par le ministère, le pourcentage d'heures non assurées serait de 6,9 % en 2005, dont 4,4 % pour indisponibilité des locaux ou des enseignants et 2,5 % pour absence des enseignants. Selon les prévisions du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, ce taux devrait passer à 5,3 environ en 2006, dont 4,3 % pour indisponibilité des locaux ou des enseignants.

Les académies, conscientes des marges de progression qui résident dans l'optimisation de leur potentiel de suppléance, ont entrepris dès la rentrée 2002 des actions d'ampleur variable relatives à la révision de leur carte des zones de remplacement : extension géographique des zones de remplacement, diminution de leur nombre et redéploiement d'emplois pour obtenir une meilleure répartition géographique des titulaires sur zone de remplacement (TZR).

Selon le ministère, à la rentrée 2004, toutes les académies ont revu leur dispositif de remplacement. Cette démarche a impliqué une politique académique volontariste et a exigé un dialogue social soutenu puisqu'elle a pu déboucher sur une opération générale de ré-affectation d'un très grand nombre de TZR au travers de nombreuses mesures de carte scolaire (mutations dans l'intérêt du service). Ainsi, les remplacements supérieurs à deux semaines ont pu être couverts à plus de 95 % en 2004-2005 par des titulaires et des contractuels.

Le ministère indique que le taux de rendement net pour 2004-2005, qui est de 82,5 %, dépasse l'objectif cible de 80 % fixé par les services de l'administration centrale et marque une progression de 11,3 % par rapport à l'an dernier.

### Taux de rendement du potentiel de remplacement



L'amélioration du rendement entre juin 2004 et juin 2005 a conduit à réduire de 1.600 ETP le recours aux contractuels pour effectuer des suppléances. L'objectif d'accroissement de 82,5 à 84 % en juin 2006 devrait, selon le ministère, encore permettre une économie nouvelle. Celui-ci invoque néanmoins des rigidités s'opposant à un accroissement plus rapide du rendement : 130 disciplines pour 8.000 établissements couverts par 13 000 ETP de TZR en 2004-2005 répartis pour couvrir notamment des zones éloignées des grandes agglomérations vers lesquelles la mobilisation rapide de non titulaires est très aléatoire. Cela étant, le taux de rendement brut qui, comme on l'a vu, reflète davantage la réalité, reste insuffisant (à peine plus de 50 %).

S'agissant enfin des modalités du remplacement des absences de courte durée (inférieures à trois semaines), elles font l'objet d'un dispositif applicable progressivement au cours de l'année scolaire 2005-2006, permettant que les personnels enseignants puissent effectuer des heures supplémentaires, dans la limite de 60 heures sur l'ensemble de l'année scolaire, rémunérées à un taux spécifique (environ 51 euros par heure pour les agrégés et 36 euros par heure pour les certifiés). Ce dispositif, qui a fait l'objet de deux décrets d'application (n° 1035 et 1036 du 26 août 2005), commence à être mis en œuvre conformément au nouvel alinéa de l'article L. 912-1 du code de l'éducation introduit par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui prévoit que les enseignants « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ». Il restera à apprécier l'efficacité de cette nouvelle mesure.

### 3.– La persistance des inégalités

Plusieurs éléments indiquent que le système éducatif laisse, dans une large mesure, perdurer les inégalités. Les nombreuses études menées par exemple sur le caractère autoreproducteur des grandes écoles le montrent. Plus largement, le document préparatoire au débat sur l'école a souligné, par exemple, que 90 % des enfants de cadres accèdent à une classe de seconde générale ou technologique, contre 42 % des enfants d'ouvriers et d'inactifs. De même, 87 % des enfants de cadres supérieurs obtiennent le baccalauréat contre 45 % des enfants d'ouvriers non qualifiés.

Cela ne doit cependant pas faire oublier le net resserrement des inégalités enregistré depuis un siècle. Ainsi, le taux d'accès au baccalauréat des enfants d'ouvriers non qualifiés était-il de 20 % au début des années 1980 (et 75 % pour les enfants de cadres supérieurs) contre 2 % (et 41 %) dans les années 1930.

Aux inégalités socio-culturelles, il convient toutefois d'ajouter les inégalités géographiques, que tendaient à réduire les zones d'éducation prioritaires (ZEP), concernant 1,7 million d'élèves. Or, selon une récente étude de l'INSEE <sup>(1)</sup>, publiée en septembre dernier, « *la mise en place des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde et l'obtention du baccalauréat* ». Elle s'est au contraire accompagnée d'une « *augmentation de l'homogénéité sociale* », c'est-à-dire en fait d'un accroissement des inégalités.

### 4.– Les « sorties » sans qualification

Si le nombre d'élèves sortant sans qualification du système scolaire diminue sur longue période, il demeure encore trop important. De 300.000 en 1980, 200.000 en 1990, **le nombre de jeunes quittant le système éducatif diplômé au mieux d'un brevet serait encore de 160.000**. Cela signifie qu'environ 20 % des sortants se trouveraient dépourvus de diplôme de second cycle du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat).

Le récent rapport remis en septembre dernier par les inspections générales de l'éducation nationale (IGEN et IGAENR) au ministre sur le sujet vient de confirmer ce constat <sup>(2)</sup> : « *150.000 à 160.000 jeunes par an sortent sans qualification : tous ceux qui n'ont ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat* », déplorent-elles. Selon le rapport, « *le système de formation n'est pas suffisamment organisé pour réduire de manière significative le nombre de jeunes sans qualification, que cela soit dans le repérage de ces jeunes, dans la sortie prématurée du système de formation ou dans les médiations quand ces sorties ont lieu* ».

---

(1) INSEE, « *Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?* » in « *Économie et statistique* » n°380, 2005.

(2) IGEN, IGAENR, « *Sorties sans qualification – analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier* », 2005.

## 5.– Les problèmes d'illettrisme

L'illettrisme parmi les jeunes demeure une réalité à tous les niveaux du primaire et du secondaire. De nombreuses statistiques et études publiées par le ministère en témoignent. Rappelons seulement qu'à l'entrée en 6<sup>ème</sup>, **3 % des élèves présentent des lacunes générales dans tous les domaines de la lecture** (alors qu'ils sont censés savoir lire) et qu'à **17 ans, 5 à 7 % des jeunes scolarisés « se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l'illettrisme »**.<sup>(1)</sup>

## 6.– La violence scolaire

La violence scolaire est devenue depuis vingt ans une réalité tangible, qui prend des formes diverses, régulièrement rappelées par la presse : rackets entre élèves, violence verbale, voire physique, envers des professeurs, règlements de comptes entre enfants ou entre bandes rivales...

Certes, le ministère a entrepris des efforts substantiels pour enrayer cette violence, mais elle reste encore trop présente. Ainsi, **le nombre de signalements de faits graves dans les établissements scolaires entre septembre 2003 et fin juin 2004 atteint 80.924 faits, soit une augmentation de 12,8 % par rapport à l'année précédente**. Le nombre moyen de signalements par établissement, qui s'élève à 13,8, est également en forte hausse (+ 9,5 %). Parmi les actes ayant connu la plus nette augmentation, trois retiennent particulièrement l'attention : les violences physiques à caractère sexuel (+ 26 %), les tentatives de suicide (+ 27 %) et les infractions liées aux stupéfiants (+ 25 % pour la consommation, + 19 % pour le trafic)<sup>(2)</sup>.

Restaurer pleinement l'ordre au sein de l'école demeure donc plus que jamais un défi dans un monde marqué par une violence quotidienne et dont les médias se font l'écho.

## 7.– Les limites de la politique d'orientation

La politique de l'orientation a été critiquée à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes<sup>(3)</sup>. Rappelons que **les décisions d'affectation paraissent parfois moins déterminées par l'intérêt des élèves que par les formations disponibles dans l'académie**. Ainsi, le taux d'orientation vers les filières professionnelles varierait de 18 à 38 % selon les académies et ce sont dans celles qui présentent la plus forte proportion de lycées professionnels que les taux seraient les plus hauts. S'il est louable de vouloir utiliser au mieux les structures existantes, cela ne doit pas se faire au détriment de l'orientation souhaitable des élèves, mais conduire à une adaptation de l'offre de formation aux besoins constatés et prévisibles.

---

(1) cf. « *Éléments pour un diagnostic de l'école* ». Document général préparatoire au grand débat 2003-2004.

(2) Données recueillies par la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale, dans le cadre de l'enquête sigma, mise en place à la rentrée 2001 dans l'ensemble des 7.900 établissements publics du second degré.

(3) cf. Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », avril 2003.

Or, comme le note la Cour des comptes, l'absence d'une véritable politique d'orientation conduit beaucoup d'académies à ouvrir des formations nouvelles sans en fermer d'autres pourtant devenues obsolètes par rapport aux besoins. Il en résulte une offre de formation surdimensionnée par rapport à la demande des élèves dans les secteurs porteurs, et inadaptée dans ceux qui ne le sont pas.

De manière générale, on estime qu'un jeune sur trois est aujourd'hui affecté à une filière de formation qu'il n'a pas choisie.

Le rapport remis en septembre dernier par notre collègue Irène Tharin au Premier ministre sur l'orientation et l'insertion professionnelle confirme ce diagnostic critique <sup>(1)</sup>. « *Malgré plus de 20.000 personnes et une multiplicité de structures, l'orientation provoque toujours l'insatisfaction générale* » conclut-elle. Et de proposer – à juste titre – une refonte totale du recrutement et de la formation des conseillers psychologues (COP), la création d'un plan formation en entreprises à leur intention et la mise en place d'un module obligatoire d'éducation à l'orientation au collège et au lycée, notamment.

Il est significatif à cet égard qu'environ un dixième des jeunes français de 20 à 24 ans se trouvaient à la fois non scolarisés et au chômage en 2003, contre 7,3 % en moyenne dans l'OCDE.

---

(1) Mme Irène Tharin, « Orientation, réussite scolaire : ensemble relevons le défi », septembre 2005.

## **II.– UNE NOUVELLE APPROCHE BUDGETAIRE, QUI DEVRAIT PERMETTRE DE MIEUX ORIENTER LA DEPENSE**

### **A.– UNE NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE PLUS CLAIRE ET PLUS RATIONNELLE**

La présentation issue de la mise en œuvre de la LOLF est plus claire, plus rationnelle et davantage axée sur la recherche de la performance. La redéfinition du périmètre de la mission et, surtout, sa structure et les objectifs et indicateurs sur lesquels elle s'appuie l'attestent.

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

Au-delà du nouveau cadre budgétaire défini par la mise en œuvre de la LOLF, les deux principaux changements de périmètre intervenus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 sont liés à l'intégration des nouvelles cotisations (voir encadré ci-après) et à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

#### **Modifications de périmètres liées aux cotisations et prestations sociales**

##### **Cotisations de pensions**

La création, dans le cadre de la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF, du compte d'affectation spéciale « Pensions » se traduit par l'intégration des crédits relatifs aux cotisations de vieillesse sur le budget des ministères et la « sortie » des dépenses de pensions, qui figurent désormais dans ce compte d'affectation spéciale.

##### **Cotisation « prestations familiales »**

Le transfert du service des prestations familiales légales des agents de métropole aux caisses d'allocations familiales (CAF) opéré à l'occasion du PLF 2005 se traduit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (l'année 2005 constituant une année de transition), par l'instauration d'un taux de cotisation – arrêté à 5,4% dans le PLF 2006 – assis sur la masse salariale (traitement brut hors primes pour les agents titulaires, totalité de la rémunération pour les agents non titulaires).

##### **Fonds national d'aide au logement (FNAL)**

La cotisation au titre du fonds national d'aide au logement (FNAL) est une cotisation, à la charge des employeurs, de 0,1 % assise sur les salaires plafonnés au plafond des cotisations de sécurité sociale. Pour l'Etat, elle est actuellement centralisée et inscrite sur le budget des charges communes. Il est proposé de « ministérialiser » cette cotisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

- **S’agissant des nouvelles cotisations**, le projet de budget pour 2006 intègre des crédits à hauteur de 14.366 millions d’euros :

- les cotisations au régime des pensions civiles de retraite pour un taux de 50,2 % et un montant de 12.982,5 millions d’euros. Ces cotisations doivent être versées au compte d’affectation spéciale Pensions (CAS Pensions) ;

- les cotisations à la Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) pour un taux de 5,4% et un montant de 1.357,9 millions d’euros ;

- les cotisations au Fond National d’Aide au Logement (FNAL) pour un taux de 0,1 % et un montant de 25,7 millions d’euros. Corrélativement, les crédits de pensions civiles (11.848 millions d’euros) et d’allocations familiales (215 millions d’euros) ont été supprimés.

L’abondement net de crédits au titre des nouvelles cotisations s’élève à 2.303,5 millions d’euros.

- Quant à **la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, elle a eu les conséquences suivantes :

- la décentralisation des compétences de l’État concernant les transports scolaires en Ile-de-France (STIF) à compter du 1er juillet 2005, la responsabilité de l’organisation et du financement des transports scolaires et du financement du transport individuel des élèves handicapés. Le montant du transfert a été évalué à 100,8 millions d’euros pour l’année 2006, sachant qu’une mesure de transfert a été opérée en gestion pour le second trimestre 2005 (31,2 millions d’euros) ;

- 2.700 ETP d’agents non titulaires exerçant des fonctions ouvrières et de service seront transférés aux collectivités locales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ainsi que les crédits de suppléances (-98 millions d’euros au total) ;

- 16.500 contrats aidés exerçant des fonctions de personnels TOS (techniciens, ouvriers, de services) seront transférés pour un coût de 32 millions d’euros ;

- le budget du ministère de l’Éducation Nationale est augmenté de 249 millions d’euros correspondant à la part de la rémunération des personnels TOS, actuellement assurée par la contribution des familles aux fonds académiques de rémunération de personnel d’internat (FARPI). Corrélativement, le budget des collectivités territoriales est modifié par un ajustement, soit de la DGD, soit de la fiscalité transférée. Le montant de la compensation du transfert de compétence est diminué à due concurrence ;

– un transfert de 130.000 euros relatifs aux moyens de fonctionnement de l'école Freinet de Vence du département des Alpes-Maritimes est prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette école est en effet rattachée pour sa gestion administrative et financière au Centre de Valbonne décentralisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

– les crédits relatifs aux conventions de restauration ont été supprimés au budget de 2005 du ministère, à l'exception des conventions de restauration des académies de Rennes et de Bordeaux. Le transfert de ces crédits prévu en gestion de 2005 est consolidé dans le projet de budget (272.000 euros prévus) ;

– est prévu un transfert des rémunérations des personnels de la direction de l'enseignement supérieur et de la direction de la recherche initialement transférés lors de la constitution du projet de loi de finances pour 2005 au format LOLF sur la mission Recherche et enseignement supérieur pour un montant de 18,76 millions d'euros ;

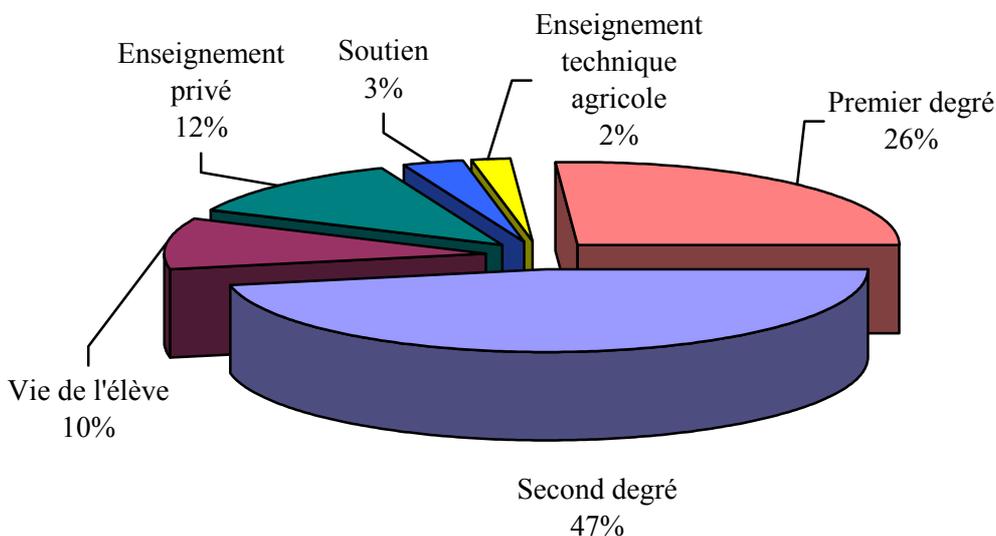
– les crédits emplois jeunes seront transférés au ministère de l'Emploi à hauteur de 128,13 millions d'euros.

## 2.– La structure de la mission

La mission *Enseignement scolaire* rassemble l'ensemble des moyens budgétaires que l'État consacre au service public de l'éducation. Cette mission interministérielle repose sur une coopération étroite des politiques scolaires menées par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Agriculture. Son budget prend en charge la scolarisation de 13 millions d'élèves.

La mission se compose des **six programmes suivants** :

**REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME**



Le programme **enseignement scolaire public du premier degré** (n° 140), qui représente **26 % du budget**, est doté pour 2006 de près de 15,8 milliards d'euros, contre 15,6 en loi de finances initiale pour 2005, soit une progression d'1,1 milliard ou **+ 7,5 %**. Cet accroissement s'explique principalement par, outre les mesures concernant les nouvelles cotisations déjà évoquées, les mesures salariales générales (augmentation de la valeur du point fonction publique et effet du glissement vieillesse technicité (GVT)), les mesures catégorielles et la hausse du nombre d'enseignants.

Le programme **enseignement scolaire public du second degré** (n° 141) rassemble **47 % des crédits**, avec près de 27,8 milliards d'euros prévus pour 2006, contre 24,8 en 2005. Il présente une hausse très substantielle (+ 3 milliards d'euros, soit **+ 11,6 %**), liée essentiellement, outre les mesures concernant les nouvelles cotisations, aux mesures salariales générales (augmentation de la valeur du point fonction publique, effet du GVT), aux mesures catégorielles et à la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Le programme **vie de l'élève** (n° 230), qui regroupe **10 % des crédits**, présente au contraire une baisse significative (-747 millions d'euros, soit **-11,2 %**), avec 5,9 milliards d'euros prévus pour 2006, contre 6,6 milliards l'an dernier. Cette baisse est due aux transferts liés à la décentralisation, à la transformation de 3.500 emplois de maître d'internat ou surveillant d'externat, et à diverses mesures de transfert.

Le programme **enseignement privé du premier et du second degrés** (n° 139), doté de 7 milliards d'euros pour 2006 (**12 % des crédits**), contre près de 6,9 milliards en 2005, affiche une hausse de près de 160 millions, soit **+2,3 %**, liée principalement à la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et à diverses mesures salariales et catégorielles.

Le programme **soutien de la politique de l'Éducation nationale** (n° 214), contrairement aux quatre premiers, placés sous la responsabilité du directeur de l'enseignement scolaire, est sous celle du directeur des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale. Regroupant **3 % des crédits**, il est également en légère baisse (-82 millions d'euros, soit **-4 %**), avec plus d'1,9 milliards d'euros, contre plus de 2 milliards en 2005. Cette baisse découle pour l'essentiel des mesures de transfert liées à la décentralisation.

Le dernier programme **enseignement technique agricole** (n° 143) relève quant à lui de la responsabilité du directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture. Il a pour objectif plus spécifique « *d'œuvrer au développement agricole et de participer à l'animation et au développement du territoire* ». Doté de plus d'1,2 milliards d'euros pour 2006 (**2 % du budget**), contre moins d'1,2 milliards en 2005, il s'accroît de 51 millions d'euros, soit une hausse de **5 %**, liée, outre les mesures concernant les nouvelles cotisations, aux mesures salariales générales (augmentation du point fonction publique et effet du GVT).

**RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

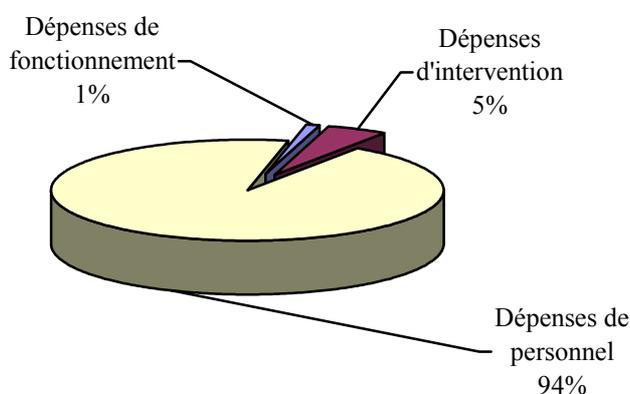
	Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>140</b>	<b>Enseignement scolaire public du premier degré</b>	<b>14.613.782.586</b>	<b>15.767.413.101</b>		<b>14.613.782.586</b>	<b>15.767.413.101</b>	
01	Enseignement pré- élémentaire	3.699.719.042	3.878.902.523		3.699.719.042	3.878.902.523	
02	Enseignement élémentaire	6.93.73.875	7.393.430.851		6.693.573.875	7.393.430.851	
03	Besoins éducatifs particuliers	1.250.203.672	1.382.520.492		1.250.203.672	1.382.520.492	
04	Formation des personnels enseignants	1.007.566.952	845.264.164		1.007.566.952	845.264.164	
05	Remplacement	1.172.340.852	1.276.542.585		1.172.340.852	1.276.542.585	
06	Pilotage et encadrement pédagogique	681.245.706	824.264.068		681.245.706	824.264.068	
07	Personnels en situations diverses	109.132.487	166.488.418		109.132.487	166.488.418	
<b>141</b>	<b>Enseignement scolaire public du second degré</b>	<b>24.820.364.813</b>	<b>27.790.376.346</b>	<b>30.320.000</b>	<b>24.820.364.813</b>	<b>27.790.376.346</b>	<b>30.320.000</b>
01	Enseignement en collège	9.341.700.754	9.895.867.678		9.341.700.754	9.895.867.678	
02	Enseignement général et technologique en lycée	5.509.348.864	5.971.867.725		5.509.348.864	5.971.867.725	
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3.550.622.168	3.718.009.861	320.000	3.550.622.168	3.718.009.861	320.000
04	Apprentissage	5.130.373	27.664.459		5.130.373	27.664.459	
05	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1.455.775.509	1.797.897.664		1.455.775.509	1.797.897.664	
06	Besoins éducatifs particuliers	1.046.088.241	1.033.339.271		1.046.088.241	1.033.339.271	
07	Aide à l'insertion professionnelle	35.976.888	49.299.409	23.000.000	35.976.888	49.299.409	23.000.000
08	Information et orientation	266.270.786	254.000.932		266.270.786	254.000.932	
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	69.811.968	188.949.654	7.000.000	69.811.968	188.949.654	7.000.000
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	682.130.518	671.832.126		682.130.518	671.832.126	
11	Remplacement	905.230.368	1.027.996.660		905.230.368	1.027.996.660	
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	1.641.274.000	2.806.593.424		1.641.274.000	2.806.593.424	
13	Personnels en situations diverses	162.064.710	208.445.405		162.064.710	208.445.405	
14	Subventions globalisées aux EPLE	148.939.666	138.612.078		148.939.666	138.612.078	
<b>230</b>	<b>Vie de l'élève</b>	<b>6.652.114.812</b>	<b>5.905.822.859</b>		<b>6.652.114.812</b>	<b>5.905.822.859</b>	
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2.372.484.268	1.983.390.219		2.372.484.268	1.983.390.219	
02	Santé scolaire	269.413.908	332.349.193		269.413.908	332.349.193	
03	Accompagnement des élèves handicapés	194.375.332	184.034.620		194.375.332	184.034.620	
04	Action sociale	649.055.173	614.135.083		649.055.173	614.135.083	
05	Accueil et service aux élèves	3.166.786.131	2.791.913.744		3.166.786.131	2.791.913.744	
<b>139</b>	<b>Enseignement privé du premier et du second degrés</b>	<b>6.886.098.493</b>	<b>7.045.695.706</b>		<b>6.886.098.493</b>	<b>7.045.695.706</b>	
01	Enseignement pré-élémentaire	527.932.951	562.365.331		527.932.951	562.365.331	
02	Enseignement élémentaire	943.008.705	1.003.191.495		943.008.705	1.003.191.495	
03	Enseignement en collège	1.803.544.841	1.771.726.305		1.803.544.841	1.771.726.305	
04	Enseignement général et technologique en lycée	1.059.857.892	1.094.189.214		1.059.857.892	1.094.189.214	
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	704.272.324	728.521.771		704.272.324	728.521.771	
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	235.258.647	247.448.484		235.258.647	247.448.484	
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	131.847.592	142.859.593		131.847.592	142.859.593	
08	Actions sociales en faveur des élèves	67.984.200	68.052.200		67.984.200	68.052.200	
09	Fonctionnement des établissements	835.090.245	848.362.179		835.090.245	848.362.179	
10	Formation initiale et continue des enseignants	130.704.841	160.902.645		130.704.841	160.902.645	
11	Remplacement	168.200.632	149.374.349		168.200.632	149.374.349	
12	Soutien	278.395.623	268.702.140		278.395.623	268.702.140	
<b>214</b>	<b>Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	<b>2.053.154.469</b>	<b>1.971.991.191</b>	<b>618.910</b>	<b>2.049.086.469</b>	<b>1.967.941.541</b>	<b>618.910</b>
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche	378.552.359	364.181.203		378.552.359	364.181.203	
02	Évaluation et contrôle	52.284.345	51.652.657	260.000	52.284.345	51.652.657	260.000
03	Communication	17.932.471	18.555.844		17.932.471	18.555.844	
04	Expertise juridique	17.836.672	15.294.653		17.836.672	15.294.653	
05	Action internationale	17.092.488	17.064.248		17.092.488	17.064.248	
06	Politique des ressources humaines	579.053.834	567.395.519	16.000	579.110.834	567.452.519	16.000
07	Établissements d'appui de la politique éducative	157.227.768	158.558.155		157.185.768	158.516.155	
08	Logistique, système d'information, immobilier	514.761.763	626.503.106	342.910	510.678.763	622.438.456	342.910
09	Certification	207.166.396	142.339.433		207.166.396	142.339.433	
10	Transports scolaires	111.246.373	10.446.373		111.246.373	10.446.373	

**RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

	Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>143</b>	<b>Enseignement technique agricole</b>	<b>1.198.196.953</b>	<b>1.259.204.474</b>	<b>2.800.000</b>	<b>1.198.083.953</b>	<b>1.259.470.974</b>	<b>2.800.000</b>
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	638.027.316	687.261.373		637.935.316	687.527.873	
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	469.112.200	483.255.062		469.091.200	483.255.062	
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	73.272.549	77.590.224		73.272.549	77.590.224	
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale	13.669.671	6.665.671	2.800.000	13.669.671	6.665.671	2.800.000
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4.115.217	4.432.144		4.115.217	4.432.144	

La décomposition des crédits par titre confirme la part prédominante des crédits de personnel (94 %). Plus d'1,1 million de personnes, dont au moins 900.000 enseignants, participent en effet à la mise en œuvre de la politique de l'enseignement scolaire.

**REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR TITRE**



Par différence, les dépenses d'intervention représentent seulement 5 % des crédits et la part des dépenses de fonctionnement est proportionnellement faible (1 %).

Quant à celle des dépenses d'investissement, avec près de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2006, elle demeure également limitée.

**RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET TITRE**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>40 Enseignement scolaire public du premier degré</b>	<b>14.613.782.586</b>	<b>15.767.413.101</b>		<b>14.613.782.586</b>	<b>15.767.413.101</b>	
Titre 2. Dépenses de personnel	14.522.954.628	15.689.910.051		14.522.954.628	15.689.910.051	
Autres dépenses :	90.827.958	77.503.050		90.827.958	77.503.050	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	58.962.373	51.506.952		58.962.373	51.506.952	
Titre 6. Dépenses intervention	31.865.585	25.996.098		31.865.585	25.996.098	
<b>41 Enseignement scolaire public du second degré</b>	<b>24.820.364.813</b>	<b>27.790.376.346</b>	<b>30.320.000</b>	<b>24.820.364.813</b>	<b>27.790.376.346</b>	<b>30.320.000</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	24.594.127.714	27.579.464.168	23.320.000	24.594.127.714	27.579.464.168	23.320.000
Autres dépenses	226.237.099	210.912.178	7.000.000	226.237.099	210.912.178	7.000.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	59.283.936	51.885.760	7.000.000	59.283.936	51.885.760	7.000.000
Titre 6. Dépenses intervention	166.953.163	159.026.418		166.953.163	159.026.418	
<b>40 Vie de l'élève</b>	<b>6.652.114.812</b>	<b>5.905.822.859</b>		<b>6.652.114.812</b>	<b>5.905.822.859</b>	
Titre 2. Dépenses de personnel	5.214.430.818	4.230.650.840		5.214.430.818	4.230.650.840	
Autres dépenses	1.437.683.994	1.675.172.019		1.437.683.994	1.675.172.019	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	57.667.860	50.409.604		57.667.660	50.409.604	
Titre 6. Dépenses intervention	1.380.016.134	1.624.762.415		1.380.016.134	1.624.762.415	
<b>49 Enseignement privé du premier du second degrés</b>	<b>6.886.098.493</b>	<b>7.045.695.706</b>		<b>6.886.098.493</b>	<b>7.045.695.706</b>	
Titre 2. Dépenses de personnel	5.929.908.531	6.076.165.810		5.929.908.531	6.076.165.810	
Autres dépenses	956.189.962	969.529.896		956.189.962	969.529.896	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	2.170.331	2.170.331		2.170.331	2.170.331	
Titre 6. Dépenses intervention	954.019.631	967.359.565		954.019.631	967.359.565	
<b>44 Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	<b>2.053.154.469</b>	<b>1.971.991.191</b>	<b>618.910</b>	<b>2.049.086.469</b>	<b>1.967.941.541</b>	<b>618.910</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	1.271.240.209	1.277.771.444		1.271.240.209	1.277.771.444	
Autres dépenses	781.914.260	694.219.747	618.910	777.846.260	690.170.097	618.910
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	559.766.971	571.076.541	618.910	559.724.971	571.391.541	618.910
Titre 5. Dépenses investissement	58.040.000	54.813.300		47.804.000	44.595.650	
Titre 6. Dépenses intervention	164.107.289	68.329.906		170.317.289	74.182.905	
<b>43 Enseignement technique agricole</b>	<b>1.198.196.953</b>	<b>1.259.204.474</b>	<b>2.800.000</b>	<b>1.198.083.953</b>	<b>1.259.470.974</b>	<b>2.800.000</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	810.930.125	867.945.275		810.930.125	867.945.275	
Autres dépenses	387.266.828	391.259.199	2.800.000	387.153.828	391.525.699	2.800.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	11.167.503	10.353.427		11.167.503	10.353.427	
Titre 5. Dépenses investissement	800.000	170.000		708.000	436.500	
Titre 6. Dépenses intervention	375.299.325	380.735.772	2.800.000	375.278.325	380.735.772	2.800.000
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>56.223.712.126</b>	<b>59.740.503.677</b>	<b>33.738.910</b>	<b>56.219.531.126</b>	<b>59.736.720.527</b>	<b>33.738.910</b>
dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	52.343.592.025	55.721.907.588	23.320.000	52.343.592.025	55.721.907.588	23.320.000
Autres dépenses	3.880.120.101	4.018.596.089	10.418.910	3.875.939.101	4.014.812.939	10.418.910
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	749.018.974	737.402.615	7.618.910	748.976.974	737.717.615	7.618.910
Titre 5. Dépenses investissement	58.840.000	54.983.300		48.512.000	45.032.150	
Titre 6. Dépenses intervention	3.072.261.127	3.226.210.174	2.800.000	3.078.450.127	3.232.063.174	2.800.000

### 3.– Les objectifs et indicateurs de performance

**Vingt-neuf objectifs et cent quinze indicateurs de performance** ont finalement été retenus pour la mission, soit en moyenne quatre indicateurs par objectif<sup>(1)</sup>. Le nombre d'objectifs varie de quatre (pour les programmes 1,3 et 5) à sept (pour le programme 2, relatif à l'enseignement public du second degré).

Le nombre d'indicateurs diffère fortement selon le programme considéré (9 pour le programme enseignement technique agricole contre 37 pour le programme enseignement public du second degré), ce qui est en l'occurrence justifié par la nature des programmes. Force est de constater que, sur de nombreux points, le Gouvernement a tenu compte de l'avis de votre Commission<sup>(2)</sup>, du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ou de la Cour des comptes. Ainsi, la stratégie sous-tendant les programmes a-t-elle été affinée. De même, les indicateurs sont-ils dans l'ensemble mieux « renseignés ». Plusieurs suggestions de la MILOF et de votre Rapporteur spécial ont été reprises s'agissant des indicateurs : un indicateur mesure dans le programme 2 (enseignement public du second degré) le pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de dix élèves ; un autre, le pourcentage d'heures d'enseignement non assurées ; un troisième rend compte, dans le programme 5 (soutien de la politique de l'Éducation nationale), du taux de satisfaction des usagers et des personnels dans le règlement de leurs différends avec l'Éducation nationale ; un autre encore, dans le programme 1, mesurant la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques, répond au souhait de vérifier la maîtrise du « *socle commun* » de connaissances.

Mais on ne peut manquer d'observer que plusieurs des critiques formulées par la MILOF ou votre Rapporteur spécial demeurent. Plusieurs indicateurs de moyens sont maintenus (la proportion d'élèves primo-arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique, ou la proportion d'élèves handicapés intégrés à l'école primaire, par exemple). Les objectifs et indicateurs accordent en outre une place encore insuffisante à la qualité du service rendu à l'utilisateur et à l'efficacité de la gestion pour les services et les opérateurs associés. La quasi absence d'indicateurs de coût est à cet égard éloquent. Par ailleurs, plusieurs indicateurs proposés, pourtant fort utiles, tels qu'un indice synthétique d'activité, le taux de remplacement brut des enseignants, le nombre d'agents, par catégorie, travaillant moins de 90 % de leur durée de travail légale, le pourcentage d'heures payées aux professeurs non passées auprès des élèves ou la part des enseignants pratiquant la bivalence par rapport à ce qui serait nécessaire, n'ont pas été retenus. Peu d'indicateurs mesurent l'amélioration du niveau des élèves entre l'entrée et la sortie des cycles d'enseignement. Enfin, la part faite aux comparaisons internationales continue à être faible.

---

(1) Voir liste des objectifs et indicateurs en annexe.

(2) cf. Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 2161, MM. Bouvard, Migaud, de Courson, Brard, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », mars 2005.

Au-delà des objectifs et indicateurs, si la justification des crédits (au premier euro) figurant dans le PAP est d'une réelle utilité, elle est encore trop imprécise. Beaucoup d'actions ne donnent lieu à aucun commentaire. C'est le cas, par exemple, de l'action n° 11 du programme enseignement public du second degré concernant le remplacement, qui porte tout de même sur plus d'un milliard d'euros ! Dans ce même programme, l'action n° 13 (personnels en situations diverses) (208,4 millions d'euros) n'est pas davantage « justifiée ». Quand on sait l'importance des problèmes que recouvrent ces actions et le volume des sommes en jeu, on mesure combien ces lacunes doivent être impérativement – et rapidement – comblées.

**Cela dit, le PAP, en son état actuel, constitue un progrès considérable pour évaluer la performance des services, même si une marge d'amélioration substantielle existe.**

#### B.– UNE DEMARCHE COHERENTE AVEC LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère constitue en 2005 la prolongation de celle de 2004. Elle repose sur 25 actions précises, comprenant des mesures le plus souvent chiffrées.

#### STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME (SMR) 2005

TABLEAU RECAPITULATIF DES 25 MESURES

N° de la fiche	Intitulé	Perspectives
1-a	Réforme des examens – simplification des examens professionnels	– Mise en place d'un pilotage national pour les sujets et pour les épreuves professionnelles, identification des spécialités CAP, BEP et mentions complémentaires concernées. – La totalité des spécialités de CAP et des BEP sera gérée par le produit informatique OCEAN pour la version 2006.
1-b	Réforme des examens – simplification des épreuves du bac général et technologique	Session 2006 : alignement du calendrier du bac et réduction du nombre de sujets (70 sujets à supprimer)
1-c	Réforme des examens – maîtrise de l'organisation et des coûts (examens et concours)	Poursuite des travaux du groupe interacadémique d'échanges : construction et validation d'une méthodologie d'analyse des coûts
2-a	Réformer le recrutement des personnels enseignants des premier et second degrés par la simplification des procédures et la modernisation des épreuves des concours	Simplifier les concours de recrutement des personnels enseignants du premier degré
2-b	Réforme du recrutement des personnels - simplification des procédures de recrutement : concours de recrutement des personnels IATOSS	Poursuite de la réduction du nombre de concours (objectif 330)
3-a	Améliorer le dispositif de remplacement et de suppléance des enseignants du second degré et optimiser l'utilisation des ressources qui y sont consacrées	Couvrir les remplacements supérieurs à trois semaines à plus de 95 % pour moitié par des TZR et pour l'autre par des non titulaires
3-b	Assurer le remplacement de courte durée dans les EPLE	Élaboration des textes réglementaires
4	Mobilisation et valorisation de la ressource enseignante : emploi des enseignants des disciplines dites excédentaires	100 % des effectifs en surnombre disciplinaire seront concernés par au moins une mesure de mobilisation
5	Réorganiser la carte des options, en particulier les langues, dans les lycées	Poursuivre la rationalisation de l'offre de formation, tout en intégrant les objectifs de la loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école

6	Renforcement des liens entre les rectorats et les inspections académiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poursuite de la rationalisation des tâches et des relations entre les rectorats et les inspections académiques (IA)</li> <li>– Simplification, plus grande cohérence et meilleure lisibilité de l'action et des structures administratives</li> </ul>
7-a	Optimisation des achats avec les services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination de la fonction achats</li> <li>– Élargissement à d'autres prestataires de services (exemple de la formation) de la mise en œuvre de marchés nationaux</li> <li>– Renforcement des partenariats avec l'UGAP (projet sur la téléphonie)</li> <li>– Participation au projet « Optimisation des Politiques d'Achats de l'État »(OPACHE)</li> </ul>
7-b	Optimisation des achats (administration centrale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Créer un service achat intégré</li> <li>– Optimiser les fonctions « acheteur »</li> <li>– Mettre en place un contrôle de gestion afin de favoriser l'autonomie des directions</li> <li>– Participation au projet OPACHE</li> </ul>
8-a	Administration électronique – ouverture sur les partenaires « Ouvrir l'école aux parents »	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1er degré : projet de base élèves.</li> <li>– 2d degré : déploiement de l'application Sconet en juin 2006 dans tous les EPLE</li> </ul>
8-c	Administration électronique – le ministère comme pilote interministériel : Exemple n°2 : les espaces numériques de travail (ENT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Scolaire : généralisation des projets en phase d'expérimentation. Un projet d'ENT par académie en partenariat avec les collectivités locales</li> <li>– Supérieur : déploiement des projets retenus lors de l'appel à projets 2002. Mise en œuvre d'un ENT dans les établissements impliqués dans un projet d'Université Numérique en Région (UNR)</li> </ul>
8-d	Administration électronique – le ministère comme pilote interministériel : Exemple n°3 : système d'information du 1er degré	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poursuite du déploiement pour toutes les écoles de la base élèves</li> <li>– Expérimentation de la base école</li> </ul>
8-e	Administration électronique – le ministère comme pilote interministériel : Exemple n°4 : système d'information de l'EPL	Expérimentation, formation des utilisateurs dans tous les établissements et diffusion généralisée
8-f	Administration électronique – le ministère comme pilote interministériel : Exemple n°5 : mise en place d'un système d'information sur les études doctorales et l'insertion professionnelle des doctorants	Mise en service fin 2006
9-a	Gestion des ressources humaines pour les IATOSS et pour les personnels d'encadrement : réforme de l'évaluation et de la notation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en œuvre progressive de la réforme de l'évaluation</li> <li>– Approche différenciée selon les filières</li> </ul>
9-b	Gestion des ressources humaines pour les IATOSS et pour les personnels d'encadrement : modernisation de la gestion des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réorganisation avec la DGAFP, de la scolarité des AASU dans les IRA</li> <li>– Déconcentration du mouvement intra-académique des AASU</li> </ul>
9-c	Gestion des ressources humaines pour les IATOSS : appui sur une approche par métier et compétence dans l'enseignement scolaire et concernant les IATOSS et de bibliothèque	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégration des données de référentiel de l'équipe administrative de l'EPL dans les formations</li> <li>– Actualisation du référentiel de la filière ITRF, REFERENS</li> </ul>
9-d	Gestion des ressources humaines pour les IATOSS et pour les personnels d'encadrement : la politique de l'encadrement	<ul style="list-style-type: none"> <li>– GPEC et cartographie des métiers exercés et des compétences obtenues (élaboration de référentiels métiers)</li> <li>– Développement d'une formation professionnalisante</li> <li>– Développement d'un système d'information dédié aux personnels d'encadrement</li> <li>– Formation à distance pour l'encadrement</li> </ul>
10	Simplification des modalités de pilotage des universités	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modification des textes législatifs actuellement en vigueur</li> <li>– Participation des services du ministère au guichet unique pour la valorisation de la recherche</li> </ul>
11	Simplification de la gestion des EPST	Modification des textes juridiques actuellement en vigueur
12-a	Réforme de l'immobilier administratif : contrôle de gestion de la dépense immobilière des services déconcentrés	Analyse des dysfonctionnements repérés au niveau des gestions locales grâce au nouveau système d'informations « FILOWEB »
12-b	Politique de gestion du patrimoine immobilier de l'administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fiabilisation de la base de données (SIGP) relative au patrimoine immobilier</li> <li>– Traçabilité en matière de gestion de la maintenance</li> </ul>

Ces actions se rattachent à deux grandes catégories de mesures : une gestion plus dynamique des personnels enseignants et IATOSS (personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, sociaux et de santé) d'une part, et l'amélioration des fonctions administratives du ministère, d'autre part.

#### 1.– Une gestion plus dynamique des personnels enseignants et IATOSS

##### *a) La mobilisation et la valorisation de la « ressource enseignante »*

Plusieurs mesures ont été prises pour mieux mobiliser et valoriser le personnel enseignant.

#### • **L'amélioration du dispositif de remplacement et de suppléance des enseignants du second degré**

Le dispositif déjà évoqué, pris en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, permettant l'organisation plus systématique de remplacements d'enseignants du second degré absents pour des courtes durées, inférieures à trois semaines, par des collègues du même établissement, a été intégré dans la SMR 2005.

L'objectif de satisfaire les besoins de remplacement pour des absences de plus de trois semaines, dans les meilleurs délais possibles, reste cependant une des priorités de la SMR 2005. L'optimisation de l'utilisation des ressources qui y sont consacrées est recherchée en améliorant le rendement du potentiel des titulaires sur zones de remplacement (TZR).

Les remplacements supérieurs à trois semaines ont été couverts durant l'année scolaire 2003-2004 à plus de 90 %, pour moitié par des TZR et pour moitié par des non titulaires. L'objectif pour 2005-2006 est de porter ce taux à 95 % <sup>(1)</sup>.

#### • **L'emploi des enseignants des disciplines dites excédentaires**

Plusieurs mesures correctives sont prévues en la matière : améliorer la gestion prévisionnelle des emplois pour réduire au minimum les surnombres dus aux recrutements (cet objectif ne pouvant être atteint qu'à moyen terme) ; employer les personnels en sureffectif dans la même discipline mais dans un autre type d'établissement que celui qui correspond à leur corps pour des remplacements de courte durée ; permettre d'exercer des activités pédagogiques dans l'établissement de rattachement ; organiser leur reconversion dans une autre discipline ou un autre degré d'enseignement.

---

(1) Cette mesure se rattache au programme enseignement scolaire public du second degré, action 11 (remplacement).

En 2004-2005, 80 % des effectifs en surnombre disciplinaire sont concernés par au moins une mesure spécifique. L'objectif est d'arriver à 100 % en 2005-2006.

• **La réorganisation de la carte des options, en particulier les langues, dans les lycées**

Il est demandé à chaque recteur de procéder à une réorganisation territoriale de l'offre de formation, plus particulièrement des enseignements optionnels et de la carte des formations professionnelles. Il s'agit de mieux tenir compte des évolutions démographiques et d'harmoniser les offres d'options d'établissements voisins en jouant sur leur complémentarité. Un effort particulier est demandé dans le domaine des langues vivantes <sup>(1)</sup>.

*b) Le perfectionnement de la gestion des ressources humaines pour les IATOSS et les personnels d'encadrement*

Le ministère est attaché à l'amélioration qualitative de la gestion des agents qui, sans participer directement à l'acte d'enseignement ou de recherche, permettent son accomplissement. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre à cet effet.

• **La réforme de l'évaluation et de la notation** (mise en œuvre du décret du 29 avril 2002)

La sensibilisation et la formation des évaluateurs ont été réalisées et ont concerné quatre personnes par rectorat (120 personnes) et deux personnes par université (300 personnes). Afin que la culture de l'évaluation puisse se diffuser au sein des corps ATOSS pour lesquels elle est relativement récente, sont prévues les mesures suivantes :

- découpler en 2005 la notation de l'évaluation pour les corps ATOSS ;
- suspendre la notation pour les ITRF (ingénieurs et personnels techniques de recherche et formation) afin de tenir compte de la spécificité de leur activité et de leur proximité avec les ITA (ingénieurs et personnels techniques administratifs) qui n'ont plus de notation ;
- approfondir durant le premier semestre 2005 la phase préliminaire de l'évaluation pour permettre l'élaboration des fiches de postes et la fixation d'objectifs afin que les entretiens d'évaluation puissent être conduits en 2006 conformément à leur objet ;

---

(1) Ces mesures se rattachent au programme enseignement scolaire public du second degré, actions 1 à 5 (enseignement en collège, enseignement général et technologique en lycée, enseignement professionnel sous statut scolaire, apprentissage et enseignement post-baccalauréat en lycée).

- organiser en 2006, pour les personnels IATOSS et de bibliothèques, une période transitoire en créant un dispositif original de réductions d’ancienneté ;
- adopter définitivement le rythme bisannuel de l’évaluation et de la notation pour la période couvrant les années scolaires 2006-2008.

- **La modernisation de la gestion des attachés d’administration scolaire et universitaire (AASU)**

L’amélioration de la gestion des AASU, qui représentent l’État dans ses rapports avec les collectivités territoriales, avec les familles et avec les élèves, passe d’abord par l’unification du recrutement. Une scolarité d’une année en institut régional d’administration (IRA) pour chaque lauréat du concours, comportant une formation interministérielle commune à tous les élèves, quel que soit leur ministère d’affectation, sera suivie d’une formation spécifique aux métiers de l’Éducation nationale et d’une préparation à la prise de poste. La concertation interministérielle, pilotée par la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) est en cours, ainsi que la concertation avec les partenaires sociaux.

La déconcentration du mouvement des AASU, dans le but d’une meilleure adéquation poste-personne est prévue pour 2006. La gestion de la mobilité inter-académique sera conservée à l’administration centrale, les services académiques gérant les affectations et les mobilités intra-académiques.

- **Une approche par métiers et compétences dans l’enseignement scolaire, concernant les IATOSS et les personnels de bibliothèque**

L’objectif est de développer une fonction de veille et de prospective sur l’évolution des métiers des personnels IATOSS. Pour les métiers «sensibles» de la filière administrative, il a été décidé de s’attacher prioritairement à la fonction administrative en établissement public local d’enseignement (EPL). A partir du référentiel de la fonction administrative élaboré fin 2004, il a été prévu de rédiger une circulaire sur la fonction administrative en EPL, de tirer les conséquences des référentiels en matière de formation initiale et continue, de recrutement et d’affectation.

En outre, il a été décidé de doter les services et les agents de référentiels d’activité et de compétence actualisés afin de développer une gestion qualitative des ressources humaines et d’assurer l’employabilité des personnels tout au long de la carrière. Un référentiel pour la filière bibliothèque a été réalisé en 2004. Les travaux d’actualisation du référentiel de la filière ITRF sont notamment en cours. Neuf groupes d’experts, un par branche d’activité professionnelle, s’emploient à redessiner et actualiser les 310 emplois types qui constituent le référentiel. La réflexion porte également sur la définition d’« aires de mobilité » permettant de présenter des possibilités de mobilité fonctionnelle entre familles professionnelles <sup>(1)</sup>.

---

(1) Ces trois dernières mesures se rattachent au programme soutien de la politique de l’Éducation nationale, action 6 (politique des ressources humaines).

## • La politique de l'encadrement

La politique de l'encadrement qui concerne les personnels d'encadrement en fonction aussi bien dans les établissements d'enseignement supérieurs, dans les EPLE, que dans les services académiques, a été marquée par plusieurs innovations :

– la mise à disposition de ressources pédagogiques en ligne et le développement d'une plateforme technique permettront une formation à distance pour les personnels d'encadrement, afin d'éviter de nombreux déplacements, difficilement compatibles avec l'exercice des responsabilités ;

– la mise en place de la base « Encadrement » est en cours de déploiement dans toutes les académies. Outre une gestion individualisée plus performante, elle devrait permettre d'intégrer les compétences et d'établir des prévisions. Les personnels d'encadrement de l'administration centrale sont également concernés ;

– l'établissement d'un lien entre performance, évaluation et gestion, en accordant la priorité aux missions des cadres, inspecteurs et chefs d'établissement, devrait permettre d'améliorer les performances du système éducatif. L'évaluation doit porter sur les missions jugées essentielles et conditionner mobilités et promotions.

## 2.– L'amélioration de la fonction administrative

### *a) La réforme des examens et concours*

Un effort global de mesure et de maîtrise de l'organisation et des coûts des examens et concours a été entrepris avec la mise en place d'un dispositif d'analyse des coûts et de suivi de la dépense.

## • Les examens des élèves

La gestion des examens des élèves est lourde et complexe. Le ministère s'est engagé dans un travail général de simplification. Un plan de pilotage relatif aux examens professionnels est établi et les spécialités concernées sont en cours de désignation. Les trois-quarts des 200 spécialités de CAP ont été gérés par l'application informatique commune OCEAN pour la session 2005. La totalité devrait l'être pour la session 2006, de même que les BEP. La mise en place de sujets de mathématiques communs à plusieurs spécialités de baccalauréat professionnel est réalisée.

Pour le baccalauréat général et technologique, la réduction du nombre de sujets de langues vivantes (57 sujets en moins) a été effectuée lors de la session 2005. L'alignement du calendrier du baccalauréat à la Réunion, à partir de la session 2006, permettra d'utiliser des sujets communs et 70 réductions supplémentaires. La révision du nombre d'épreuves facultatives auxquelles un candidat peut s'inscrire est également à l'étude <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cette mesure se rattache à l'action 9 – certification – du programme soutien de la politique de l'Éducation nationale.

- **La réforme du recrutement des personnels**

Le ministère s'est engagé dans une large démarche de simplification des concours de recrutement des enseignants et des personnels IATOSS, afin d'en sécuriser l'organisation et d'en alléger les coûts.

Concernant les concours de recrutement des personnels enseignants, la suppression de 22 épreuves aux concours de l'agrégation externe pour la session 2005 a conduit à une réduction de 4% des coûts d'organisation des concours de 2005. Par ailleurs, la suppression des confirmations d'inscription par papier et la vérification des pièces justificatives pour les seuls admissibles correspond à une économie de 25 emplois.

La réduction du nombre d'épreuves et la simplification des concours de recrutement IATOSS afin d'alléger les coûts et les charges en gestion sont en cours. Cela se traduit par la généralisation du recours aux listes complémentaires et par la mutualisation des procédures de recrutement au niveau ministériel ou inter-académique. Depuis 2003, le nombre de concours et examens professionnels des quatre filières, administrative, ouvrière, médico-sociale et de laboratoire, a été réduit de 921 à 571. Parallèlement, les promotions internes des fonctionnaires ont été préservées et le dispositif de résorption de l'emploi précaire se poursuit. <sup>(1)</sup>

*b) L'amélioration de l'organisation du système éducatif*

- **Le renforcement des liens entre les rectorats et les inspections académiques**

La mise en œuvre de la LOLF conduit les services académiques à se regrouper davantage autour du recteur. L'Éducation nationale est gérée à quatre niveaux : l'établissement scolaire, l'inspection académique (IA), le rectorat et l'administration centrale. Les deux niveaux intermédiaires, inspections académiques et rectorats, doivent se rapprocher de plus en plus, pour que l'administration du système éducatif soit plus simple et efficace.

Le travail engagé se poursuit en fonction des contraintes propres à chaque académie, mais avec des incitations et un accompagnement de l'administration centrale. Il devrait permettre une meilleure répartition et une meilleure rationalisation des tâches entre services.

Cela devrait se traduire par des économies budgétaires et une clarification de l'action de l'administration auprès du public.

---

(1) Cette mesure se rattache au programme soutien de la politique de l'Éducation nationale, action 6 (politique des ressources humaines).

### • L'optimisation des achats

L'optimisation de la performance économique de l'achat public au ministère a pour objectif d'économiser de 10 à 20 % (voire plus dans certains cas), sur des achats groupés à tous les niveaux, par la sélection de types d'achats offrant de forts potentiels d'économies et faciles à rationaliser. La mise en place d'un contrôle de gestion, la professionnalisation et la valorisation du métier d'acheteur ainsi que le développement de pratiques innovantes, notamment liées à l'administration électronique, sont en cours.

À partir de l'identification des acteurs sur la plateforme de dématérialisation des achats publics, mise en place avec l'aide de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), la constitution d'un réseau regroupant l'administration centrale et ses services déconcentrés devrait permettre la coordination de la fonction achat du ministère. L'élargissement des marchés nationaux à d'autres prestations de services, comme la formation, est à l'étude. Par ailleurs, le renforcement des partenariats avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) se poursuit.

Le déploiement d'une cellule acheteurs à l'administration centrale, en vue d'une amélioration et d'une proximité de service, est envisagé, ainsi que la participation du ministère aux travaux interministériels <sup>(1)</sup>.

### • L'administration électronique

Le ministère joue le rôle de pilote interministériel pour la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures arrêtées dans le cadre de l'établissement du plan stratégique pour l'administration électronique, lancé par le ministère chargé de la réforme de l'État. Le projet « Ouvrir l'école aux parents » devrait permettre d'offrir de nouveaux services aux partenaires des écoles : les élèves, les parents d'élèves, les professeurs et les agents.

L'Espace numérique de travail (ENT) de l'élève et de l'étudiant devrait offrir à chaque usager un ensemble personnalisé de services numériques fédérés.

Le système d'information du premier degré a pour objectif d'offrir aux directeurs d'école, aux inspecteurs de circonscription et aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, en partenariat avec les mairies, un système d'information facilitant la gestion et le suivi de l'élève, ainsi que le pilotage et la gestion des écoles.

---

(1) Cette mesure se rattache à l'action 8 –logistique, systèmes d'information, immobilier – du programme soutien de la politique de l'Éducation nationale.

Le système d'information de l'EPL (SCONET) a pour objectif d'offrir au chef d'établissement les outils adaptés en matière de gestion de l'élève, des finances et des personnels, afin de lui apporter une vision globale, dans une logique de renforcement de l'autonomie de l'EPL. Il devrait permettre de diminuer le temps de saisie et de traitement pour les agents, d'ouvrir l'accès aux informations et d'ajuster les moyens <sup>(1)</sup>.

#### • La réforme de l'immobilier administratif

Le développement actuel d'un tableau de bord, intégré à l'application «FILOWEB» de gestion du patrimoine immobilier des services déconcentrés, devrait permettre de connaître les coûts complets de dépense par bâtiment, d'en suivre les évolutions et de les comparer à un coût moyen local, régional ou national de bâtiments équivalents. Un travail est en cours sur la consolidation des données saisies en 2004 et 2005.

Pour le ministère, la politique de gestion du patrimoine immobilier de l'administration centrale *« passe par la traçabilité en matière de gestion de la maintenance et la fiabilisation de la base de données relative au patrimoine immobilier »*. Par ailleurs, il est envisagé de délocaliser toutes les structures dont l'implantation à Paris ne s'impose pas, tout en réunissant autour de quatre pôles parisiens les seules directions d'administration centrale qui détiennent des missions d'évaluation, de pilotage et de contrôle <sup>(2)</sup>.

\*

Si la SMR pour 2006 présente une nette amélioration par rapport à l'année précédente, elle comporte cependant deux limites principales. D'une part, elle n'offre pas de chiffrage encore suffisamment précis de toutes les mesures prévues ou mises en œuvre, ni de toutes les économies qu'elle engendre ou devrait engendrer. D'autre part, on peut estimer qu'elle reste bien en deçà de ce qui est nécessaire, que ce soit en termes de restructuration, d'amélioration de l'efficacité ou d'économies budgétaires.

Il serait souhaitable, dès lors, que l'année 2006 soit marquée par une amplification des réformes entreprises et que la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances puisse aboutir à une optimisation plus poussée de l'utilisation des crédits.

---

(1) Ces mesures se rattachent également au programme soutien de la politique de l'Éducation nationale, action 8 (logistique, systèmes d'information, immobilier).

(2) *Idem.*

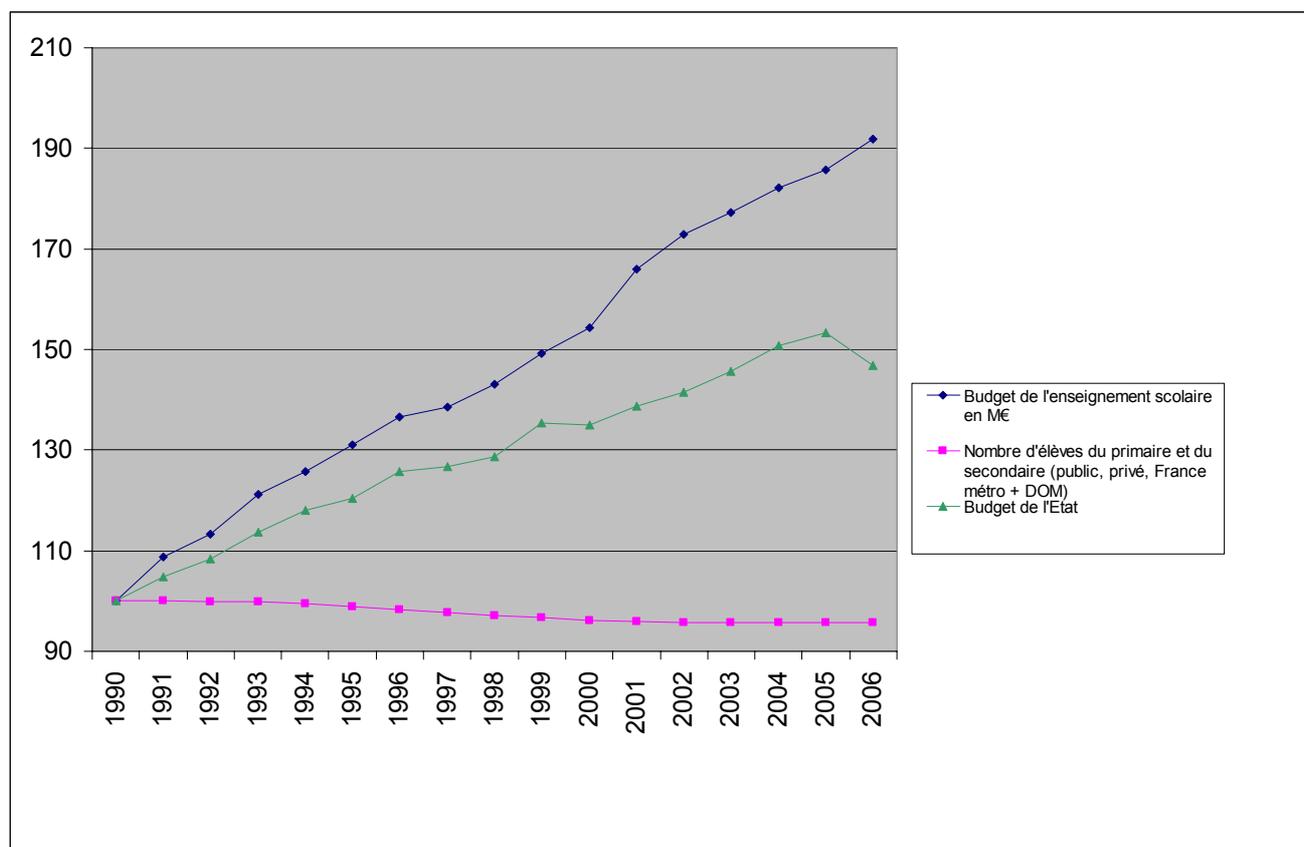
## C.– UN BUDGET EN NETTE AUGMENTATION

### 1.– Les crédits de paiement

Avec 59,7 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour 2006, le budget de la mission enregistre, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, **une augmentation substantielle de 3,5 milliards d'euros, soit près de 6,3 %**.

Cela étant, **à périmètre constant**, cette hausse s'élèverait, selon le ministère, à près de **3,7 %**, dont 1,7 % au titre des rémunérations. Ainsi, **quel que soit le mode de calcul, le budget de l'enseignement scolaire s'accroît nettement plus que le budget de l'État, la croissance économique et le nombre d'élèves**. Dans son précédent rapport, votre Rapporteur spécial avait déjà rappelé qu'entre 1995 et 2005, le budget de l'Éducation nationale s'était accru de 24 % en dix ans, contre 7 % pour les autres dépenses de l'État, soit un rythme trois fois plus élevé. L'évolution comparée depuis quinze ans du budget de l'enseignement scolaire, du budget de l'État et des effectifs scolaires confirme ce constat.

### Évolution comparée depuis 15 ans du budget de l'enseignement scolaire, du budget de l'État et des effectifs scolarisés <sup>(1)</sup>



(1) Ce graphique, élaboré par les services du ministère de l'Éducation nationale, présente, s'agissant de l'évolution du budget de l'État en 2006, une anomalie, dans la mesure où ce budget devrait progresser en valeur et être stable en volume, et non diminuer. Cela tient à la prise en compte de données prévisionnelles aujourd'hui périmées.

Votre Rapporteur spécial estime que l'éducation et la formation doivent rester une des priorités du Gouvernement, dans la mesure où elles constituent l'une des clés de l'avenir de notre pays. Mais cela ne doit pas conduire à un dérapage budgétaire excessif, d'autant que la mission représente de loin et de façon croissante le premier poste budgétaire de l'État. Le rapprochement de ces données avec le fait que, selon l'OCDE, notre enseignement secondaire, qui mobilise 47 % des crédits de la mission, coûte en moyenne au moins 15 % de plus que celui de la plupart des pays développés devrait conduire à davantage de modération. D'autant que, comme on l'a vu, les déperditions de moyens, humains notamment, sont beaucoup trop importantes dans la gestion du système. C'est la raison pour laquelle, **à la demande du Président et du Rapporteur général de votre Commission, un amendement sera déposé, visant - dans le cadre de l'effort demandé de limitation des dépenses pour l'ensemble du budget de l'Etat - à réduire l'augmentation du budget de la mission.**

L'évolution des crédits de paiement entre la loi de finances initiale pour 2005 et le projet de budget pour 2006 diffère fortement, on l'a vu, selon les programmes, pour des motifs propres à chacun d'entre eux. Alors que les crédits du programme enseignement public du second degré croissent de 3 milliards d'euros, soit 86 % de la hausse de toute la mission, les programmes enseignement du premier degré et enseignement agricole progressent de respectivement 7,5 et 5 %, celui concernant l'enseignement privé de 2,3 %, et ceux relatifs à la vie de l'élève et au soutien de la politique de l'Éducation nationale baissent de respectivement - 11,2 % et -4 %. Ces écarts plaident d'autant plus pour faire porter l'effort de réduction des crédits sur le programme enseignement public du second degré.

## 2.- Les autorisations d'engagement

Pour tous les programmes de la mission, à l'exception des programmes soutien de la politique de l'Éducation nationale et enseignement technique agricole, le montant des autorisations d'engagement demandées pour 2006 est strictement le même que celui des crédits de paiement. Cela tient à la nature des crédits composant le budget de la mission, en particulier à la part relativement faible des crédits d'investissement, qui ne figurent d'ailleurs que dans ces deux derniers programmes.

C'est sur le programme soutien qu'on note l'écart principal - de 4 millions d'euros - entre les autorisations d'engagement (1.971,9 millions) et les crédits de paiement (1.967,9 millions), lié essentiellement à des projets de modernisation immobilière dans les rectorats.

### 3.– Dépenses de personnel et autorisations d'emplois

#### *a) Les dépenses de personnel*

D'un montant de 55,7 milliards d'euros prévu pour 2006, les dépenses de personnel connaissent, par rapport à la précédente loi de finances initiale, un accroissement de 3,4 milliards d'euros (ou + 6,5 %, soit quasiment l'équivalent de l'augmentation du budget de l'ensemble de la mission). Mais, à périmètre constant, cette hausse ne serait plus, selon le ministère, que de l'ordre de 3,7 %, dont 1,7 % environ au titre de la hausse des rémunérations.

L'évolution des crédits en la matière tient à **deux facteurs principaux**. D'une part, **la progression des rémunérations**, dont une partie est automatique (effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et augmentation du point de la fonction publique notamment). A cet égard, l'un des objectifs « *forts* » de ce budget est la revalorisation des rémunérations des personnels et l'amélioration de leur déroulement de carrière. Une somme de 259 millions d'euros est destinée à la poursuite de cet effort. Par ailleurs, les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) sur la masse salariale de la mission ont donné lieu à un abondement de 221 millions d'euros. Enfin, l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique et les mesures prises en faveur des bas salaires se traduisent par un abondement de 784 millions d'euros.

D'autre part, **l'évolution des effectifs**. Le ministère estime à cet égard que le budget 2006 traduit la poursuite de l'effort engagé les années précédentes en faveur d'une meilleure gestion du système éducatif. Dans ce cadre, la répartition des moyens des programmes a été opérée en fonction des évolutions démographiques contraires affectant le premier degré (+ 49.900 élèves en 2006 dans le public et le privé) et le second degré (-43.700 élèves en 2006 dans le public et le privé). Dans le second degré, 1.383 emplois d'enseignants sont supprimés alors que l'application des taux d'encadrement aurait entraînée, selon le ministère, la suppression de plus de 2.500 emplois. Cet effort particulier devrait permettre à ses yeux la mise en œuvre de plusieurs dispositions de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, telles que celles concernant les langues vivantes, les programmes personnalisés de réussite éducative, et certaines dispositions contenues dans la loi du 11 février 2005 relative au handicap concernant les élèves handicapés.

Cette évolution trouve sa traduction dans le montant des autorisations d'emplois.

#### *b) Les autorisations d'emplois*

Le plafond d'emplois, qui se substitue aux emplois budgétaires de l'ordonnance de 1959, se décline pour chaque programme de la mission en huit catégories d'emploi.

Tous les personnels rémunérés sur le titre 2 (dépenses de personnel) ont vocation à être décomptés dans le plafond d'emplois, y compris les saisonniers ou occasionnels et les autres agents non titulaires à l'exception des rémunérations à l'acte ou la tâche. En conséquence, par rapport à l'ordonnance de 1959, trois modifications sont intervenues :

– les assistants d'éducation recrutés par les établissements scolaires et rémunérés sur subvention ne relèvent pas du plafond d'emplois (en 2004, les emplois pour ces personnels s'élevaient à 29.500) ;

– les assistants étrangers et intervenants de langue ont été retenus à hauteur de 3.858 et 1.711 alors qu'auparavant, ils ne figuraient pas au tableau des emplois de l'État ;

– il en est de même pour les vacataires administratifs, ouvriers, techniques et de service non rémunérés à l'acte ou à la tâche, compris désormais dans le plafond d'emplois à hauteur de 3.535.

Ces effectifs ne sont pas comptabilisés en emplois mais en équivalents temps plein travaillés (ETPT)<sup>(1)</sup>. L'ETPT annuel prend en compte une proratisation de l'activité des agents en fonction de leur quotité de travail et de leur durée d'activité sur l'année. Le plafond d'emplois pour 2006 a été élaboré à partir des besoins en personnels constatés par programme et catégorie d'emploi en 2004 et prévus pour 2005 et 2006.

Le tableau suivant retrace la ventilation établie par le ministère des effectifs dans les plafonds d'emplois pour 2004, 2005 et 2006.

**PLAFONDS D'EMPLOIS (EN ETPT)**

Plafond d'emplois 2004	Enseignement du 1 <sup>er</sup> degré public	Enseignement du 2 <sup>nd</sup> degré public	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Vie de l'élève	Enseignement privé
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	316.768	9.446	96		43.473
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	271	405.080	118		86.265
Enseignants stagiaires	17.132	13.834		576	2.770
Personnels administratifs, techniques et de service		31.430	25.903	95.521	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.795	836	53.929	
Personnels d'encadrement	1.431	16.107	1.741		
Personnels de bibliothèques et musées			25		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
<b>Total programme</b>	<b>335.602</b>	<b>486.692</b>	<b>28.723</b>	<b>154.026</b>	<b>132.508</b>

(1) La notion d'ETPT, employée de façon relativement indifférente avec celle d'ETP (emploi équivalent temps plein), présente néanmoins par rapport à celle-ci une légère différence. Alors que la première est calculée par rapport au temps de travail, la seconde l'est par rapport au coût effectif. Ainsi, une personne travaillant à 80 % pour une année entière comptera pour 0,8 ETPT, mais équivaldra à 0,85 ETP, dans la mesure où sa rémunération correspond aux 6/7èmes d'une rémunération à temps complet.

<b>Total général plafond d'emplois 2004 : 1.137.551</b>					
<b>Plafond d'emplois 2005</b>					
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	317.538	9.953	111		43.698
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	271	402.200	123		85.785
Enseignants stagiaires	16.338	11.949		445	2.526
Personnels administratifs, techniques et de service		31.253	25.436	95.356	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.778	833	45.246	
Personnels d'encadrement	1.488	16.152	1.741		
Personnels de bibliothèques et musées			21		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
<b>Total programme</b>	<b>335.635</b>	<b>482.285</b>	<b>28.269</b>	<b>141.047</b>	<b>132.009</b>
<b>Total général plafond d'emplois 2005 : 1.119.245</b>					

<b>Plafond d'emplois 2006</b>	<b>Enseignement du 1<sup>er</sup> degré public</b>	<b>Enseignement du 2<sup>nd</sup> degré public</b>	<b>Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	<b>Vie de l'élève</b>	<b>Enseignement privé</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	318.224	9.951	108		43.843
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	248	397.958	115		85.246
Enseignants stagiaires	15.447	11.854		444	2.526
Personnels administratifs, techniques et de service		30.903	25.255	92.723	
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants		10.739	832	38.616	
Personnels d'encadrement	1.479	16.200	1.828		
Personnels de bibliothèques et musées			21		
Personnels enseignants chercheurs et assimilés			4		
<b>Total programme</b>	<b>335.398</b>	<b>477.605</b>	<b>28.163</b>	<b>131.783</b>	<b>131.615</b>
<b>Total général plafonds d'emplois 2006 : 1.104.564</b>					

Ces données, qui n'incorporent pas malheureusement les données – non communiquées – relatives au programme enseignement technique agricole, indiquent une relative stabilité des plafonds d'emplois entre 2004 et les projections pour 2005 et 2006, le plafond général s'établissant toujours légèrement au-dessus de 1.100.000 ETPT.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, sont prévues **les mesures suivantes** :

– au programme **enseignement public du premier degré**, la création, à la rentrée 2006, de 1.000 emplois d'enseignants (333 équivalents temps plein travaillés) va permettre d'accueillir 42.700 élèves supplémentaires ;

– la poursuite de la baisse des effectifs d'élèves dans les lycées et collèges (-41.600 élèves) conduit au 1<sup>er</sup> septembre 2006 à supprimer **dans le programme enseignement public du second degré**, 1.383 emplois d'enseignants (-461 ETPT) ; sur ce même programme, s'agissant des personnels administratifs, est prévue la suppression de 400 supports de contractuels (recrutés pour des

suppléances administratives). En effet, le recrutement de 45.000 contrats aidés permet d'ores et déjà de couvrir les besoins de suppléance des établissements. Cela étant, on peut s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité à terme d'une telle mesure, dont le coût pour le budget de la mission est de 85,7 millions d'euros et d'environ 430 millions d'euros pour le budget de l'État, selon le ministère. N'est-il pas en effet contradictoire de supprimer les emplois jeunes – dont l'utilité s'est révélée pour le moins limitée – et de les recréer sous une autre forme quelques années après ?

– en raison de la baisse des départs en retraite et en cessation progressive d'activité, les effectifs d'enseignants stagiaires liés aux besoins de recrutement diminuent à la rentrée 2006 de 1.400 emplois (soit -1.350 sur le second degré et -50 sur la vie de l'élève, pour un total de -467 ETPT) ;

– au programme **enseignement privé du premier et du second degré**, il est prévu de supprimer 117 emplois (-39 ETPT) ;

– s'agissant du **programme vie de l'élève**, les mesures suivantes sont prévues :

- dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, pour la catégorie « personnels ATOS » (personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service), les agents non titulaires exerçant des fonctions ouvrières et de service dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) sont transférés aux collectivités territoriales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ; les effectifs concernés au 31 décembre 2005 sont estimés à 2.700 ;
- 300 emplois d'infirmières (100 ETPT) sont créés à la rentrée 2006, cette mesure constituant la première étape d'un plan de cinq ans visant à installer une infirmière dans tous les établissements ;
- les départs programmés de 3.500 maîtres d'internat - surveillants d'externat (-1.166 ETPT) prévus au 1<sup>er</sup> septembre 2006 sont remplacés nombre par nombre par des assistants d'éducation recrutés par les EPLÉ, ces personnels rémunérés sur subvention ne figurant pas au plafond d'emplois.

– enfin, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, des mises à disposition auprès d'associations ou d'autres organismes doivent être transformées en situation de détachement à hauteur de 255 ETPT pour le premier degré, 127 ETPT pour le second degré et 17 ETPT pour les programmes soutien de la politique de l'Éducation nationale et vie de l'élève, soit en tout 399 ETPT.

**S'agissant des emplois mis à disposition par le ministère**, les effectifs s'élevaient, selon lui, en juin 2005, à 1.250 ETP dont 1.200 concernent les personnels enseignants (670 du premier degré et 530 du second degré).

Le tableau ci-après répertorie les effectifs de personnels mis à disposition dont les rémunérations font l'objet d'un remboursement par fonds de concours, transfert annuel en gestion ou reversement de fonds.

Modalités de remboursement des rémunérations	Organismes concernés	Effectif	Coût annuel (en millions d'euros)
Fonds de concours	MGEN	188,4 puis 54,7 à/c du 01/09/2005	5,06
	Enseignements spéciaux de la Seine	1	0,03
	MAIF	8,5	0,33
	Ville de Paris (décharges des directeurs d'école)	369,25	10,76
	Cité des sciences et de l'industrie	48	1,4
Transfert de crédits annuels en gestion	INSEE	76	4,78
	Ministère équipement	30	
Reversement de fonds	UMAE (Union des Mutuelles d'Assurance Élève)	3	0,1
<b>Total</b>		<b>590,45</b>	<b>22,3</b>

Il conviendrait de connaître, pour les 660 ETP restants, non comptabilisés dans ce tableau, leur nombre, leur équivalent en emploi, et leur répartition par organismes bénéficiaires.

Par ailleurs, si cette volonté de prendre en compte les observations de la Cour des comptes est louable, ce qui l'est moins, c'est de ne traiter frontalement qu'une partie des problèmes évoqués par la juridiction. Comment et dans quelles proportions le ministère entend-il réduire les 9.500 ETP remplaçants inoccupés recensés par la Cour ? À combien d'ETP correspondent, parmi les 32.000 ETP sans classes ni activité pédagogique, les situations non justifiées et comment entend-il y mettre fin ? Combien compte-t-il supprimer de surnombres disciplinaires parmi les 2.400 recensés par la Cour ? Comment prévoit-il de répondre aux problèmes posés par la gestion des 14.000 enseignants en disponibilité ?

Il faut enfin ajouter à ces emplois, ceux **rémunérés directement par les opérateurs du ministère**. Le programme soutien de la politique de l'Éducation nationale comprend à cet égard cinq opérateurs principaux de l'État : le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le Centre national de documentation pédagogique et centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP/CRDP), le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et le Centre national d'enseignement à distance (CNED).

Pour 2006, la répartition des emplois par opérateur est la suivante :

Opérateur	Nombre d'emplois (ETPT)-prévisions 2005	Nombre d'emplois (ETPT)- prévisions 2006	Évolution (en ETPT)
CIEP	216	218	+2
ONISEP	576	581	+5
CNDP-CRDP	2.469	2.391	-78
CEREQ	193	189	-4
CNED	1.476	1.447	-29
<b>Total</b>	<b>4.930</b>	<b>4.826</b>	<b>-104</b>

Comme on le voit, les prévisions d'effectifs dans ces principaux opérateurs sont à la baisse (-104 ETPT), même si ceux du CIEP et de l'ONISEP augmentent légèrement (+ 2 et + 5 respectivement).

Cela étant, une zone d'ombre subsiste, qu'il faudra à l'avenir dissiper : la détermination, dans les documents budgétaires, du nombre précis d'effectifs – et de leur équivalent en ETP – travaillant effectivement pour ces organismes, qu'ils soient ou non payés par eux, ainsi que leur coût total.

#### D.– DES PRIORITES POUR 2006 AXEES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMME POUR L'AVENIR DE L'ECOLE

##### 1.– Les priorités générales

##### *a) La mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*

Des mesures importantes contenues dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école trouvent leur première traduction financière dans le projet de loi de finances pour 2006.

Un effort important est consacré aux bourses au mérite (+ 4,7 millions d'euros) à la fois par l'augmentation des bénéficiaires (41.700 à compter de la rentrée de 2006 au total pour l'enseignement public et l'enseignement privé, au lieu de 25.000 actuellement) et par l'augmentation du taux de ces bourses, qui est porté à 800 euros au lieu de 775 euros (+ 25 euros). Ces bourses sont attribuées automatiquement aux élèves boursiers titulaires d'une mention au diplôme national du brevet ou remarquables pour leurs efforts scolaires, afin de les aider à poursuivre une scolarité jusqu'au baccalauréat.

En outre, 51 millions d'euros sont prévus pour mettre en œuvre les mesures intéressant la situation des personnels. Cette enveloppe est ventilée entre le second degré public (46 millions d'euros) et l'enseignement privé (5 millions d'euros) de façon très provisionnelle à ce stade. Son affectation pourrait notamment concerner le remplacement de courte durée (indemnisation des enseignants assurant le remplacement de leurs collègues absents). Il conviendra d'avoir rapidement des précisions sur la ventilation exacte de cette enveloppe.

Enfin, 300 emplois d'infirmières (100 ETP) sont créés à la rentrée de 2006 dans le programme vie de l'élève. C'est une première étape d'un plan de cinq ans visant à installer une infirmière dans tous les établissements.

*b) Les mesures liées à l'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Le projet de budget intègre **d'importantes mesures financières liées à la loi de décentralisation** du 13 août 2004, qu'il convient de rappeler :

– la décentralisation des compétences de l'État concernant les transports scolaires en Île-de-France (STIF) à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, la responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires et du financement du transport individuel des élèves handicapés (100,8 millions d'euros pour 2006).

– le transfert de 2.700 agents non titulaires exerçant des fonctions ouvrières et de service aux collectivités locales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (98 millions d'euros).

– le transfert aux régions et aux départements de 16.500 contrats aidés exerçant des fonctions d'entretien et d'accueil dans les EPLE (32 millions d'euros).

– le transfert aux régions et aux départements de la compétence d'hébergement et de restauration scolaires (abondamment en conséquence du budget de l'enseignement scolaire (programme vie de l'élève) de 249 millions d'euros au titre de la rémunération des personnels exerçant leurs fonctions dans les services d'hébergement et de restauration des EPLE).

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la contribution des familles sera versée aux collectivités territoriales en vertu du transfert de la compétence. L'État, quant à lui, assurera l'intégralité du financement de la rémunération de ces personnels qui seront mis à disposition des collectivités. Dans la mesure où celles-ci disposeront d'une recette nouvelle sans avoir à assumer la charge des rémunérations de la restauration scolaire, un montant équivalent à la contribution des familles a été budgétisé sur le programme vie de l'élève. Corrélativement, les moyens transférés aux collectivités territoriales par le biais de la fiscalité ont été diminués du même montant.

## 2.– Les priorités par programme

*a) Le programme enseignement scolaire public du premier degré*

Ce programme comporte plusieurs types de priorités.

### ● **L'adaptation du nombre d'emplois d'enseignants**

L'accroissement des effectifs d'élèves dans le premier degré (+42.700 élèves à la rentrée 2006) donne lieu, ou on l'a vu, à la création de 1.000 emplois (soit 333 ETPT) au sein du programme.

### ● **Les mesures salariales et les nouvelles cotisations**

Quatre mesures sont prévues en la matière :

– l'augmentation de 1,8 % de la valeur du point fonction publique (porté à 53,7110 euros) représente pour le programme un abondement des crédits de 190,04 millions d'euros ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (taux 5,4 %) est de 456,20 millions d'euros ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (taux 0,1 %) est de 8,88 millions d'euros ;

– celui de la nouvelle cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (taux 50,2 %) est de 4.474,10 millions d'euros.

### ● **Les mesures catégorielles**

Trois principales mesures catégorielles sont inscrites :

– la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (20.735 possibilités supplémentaires d'intégration (19,82 millions d'euros)) ;

– l'amélioration des perspectives de promotions et de déroulement des carrières (augmentation du nombre de promotions à la hors classe du corps des professeurs des écoles (1,5 million d'euros)) ;

– l'amélioration du régime d'indemnisation des enseignants de religion en Alsace et en Moselle (1,5 million d'euros).

● Enfin, **pour Mayotte**, est prévue l'intégration de 200 instituteurs supplémentaires dans la fonction publique d'État.

#### *b) Le programme enseignement scolaire public du second degré*

On relève, dans ce programme, quatre principaux types de mesures.

### ● **La diminution des moyens en personnel**

Cette diminution, qui atteint 1.198 ETP, recouvre les évolutions suivantes :

– la baisse de la démographie prévue dans le second degré donne lieu, on l'a vu, à la suppression de 1.383 emplois à la rentrée 2006 (-461 ETPT). L'application des taux d'encadrement aurait permis de supprimer 2.500 emplois. Cet effort tend à permettre la mise en œuvre des mesures prévues dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (langues vivantes, projets personnalisés de réussite éducative) ;

– la transformation de mises à disposition de personnels auprès d'associations ou d'autres organismes en situation de détachement (-127 ETP) ;

– le transfert au programme « Formations supérieures et recherche universitaire » (mission Recherche et enseignement supérieur) des moyens du Centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (-27 ETP) ;

– la suppression de 400 contractuels administratifs à la rentrée 2006 (-133 ETP) recrutés pour des suppléances administratives (le recrutement de 45.000 contrats aidés d'ici la fin de l'année 2005 devant permettre de couvrir une partie des besoins de suppléance administrative des établissements) ;

– la diminution prévisionnelle de 1.350 supports d'enseignants stagiaires à la rentrée 2006, compte tenu des perspectives de recrutement (-450 ETP).

#### ● **Les mesures catégorielles**

Deux principales mesures sont prévues.

– la poursuite de la revalorisation indemnitaire des personnels non enseignants engagée depuis plusieurs années (15,405 millions d'euros) (sachant qu'au total, tous programmes confondus, 108 millions d'euros auront été consacrés à la revalorisation du régime indemnitaire des personnels enseignants depuis quatre ans (2003-2006)) ;

– l'amélioration des perspectives de promotion et du déroulement des carrières (5,1 millions d'euros). Cette mesure vise à augmenter les possibilités de passage d'enseignants à la hors classe du corps auquel ils appartiennent, et à promouvoir davantage de personnels non enseignants dans les grades d'avancement des corps dont ils relèvent.

#### ● **Les mesures salariales et les nouvelles cotisations**

Elles reposent sur :

– l'augmentation de 1,8 % de la valeur du point fonction publique, qui représente pour le programme un abondement des crédits de 342,45 millions d'euros ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (taux 5,4 %) (761,99 millions d'euros) ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (taux 0,1 %) (14,58 millions d'euros) ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (taux 50,2 %) (7.177,98 millions d'euros).

● **La mise en œuvre de la loi sur l'École** (46 millions d'euros) sera déterminée en fonction des décisions prises au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Sa ventilation permettra de financer notamment le remplacement de courte durée des enseignants absents.

*c) Le programme vie de l'élève*

Ce programme donne lieu à plusieurs séries de mesures.

● **La mise en œuvre de la loi** se traduit par :

– la création de 300 emplois d'infirmières (100 ETPT) à la rentrée 2006. Première étape d'un plan étalé sur 5 ans, ces créations permettront à terme d'affecter une infirmière dans tous les établissements ;

– la revalorisation du taux de la bourse au mérite de 25 euros (800 euros à compter de la rentrée 2006 au lieu de 775 euros) et l'augmentation du nombre de bénéficiaires (41.300 à la rentrée 2006 au lieu de 26.000 actuellement) pour un coût en tiers d'année de 4,3 millions d'euros.

● **La mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**

Quatre mesures sont prévues à cet effet :

– le transfert des crédits de rémunération de 2.700 agents non titulaires exerçant des fonctions ouvrières et de service ainsi que des crédits de suppléances (-98 millions d'euros) ;

– le transfert des contrats aidés exerçant des fonctions ouvrières et de service (-32 millions d'euros) ;

– le transfert des crédits relatifs aux conventions de restauration (-0,272 millions d'euros) et des crédits de fonctionnement de l'école Freinet (-0,13 millions d'euros) ;

– la budgétisation des crédits de rémunérations des personnels d'internat correspondant à la participation des familles versée aux fonds académiques de rémunérations des personnels d'internat (FARPI) (249 millions d'euros).

● **L'évolution des emplois**

– la transformation de 3.500 emplois de maîtres d'internat ou surveillants d'externat en assistants d'éducation (-1.166 ETPT) à la rentrée 2006 dans le cadre de la consolidation du dispositif assistants d'éducation ;

– la suppression de 50 conseillers principaux d'éducation stagiaires à la rentrée 2006, compte tenu des perspectives de recrutement (-17 ETPT) ;

– le transfert au profit de la mission Recherche et enseignement supérieur des moyens du Centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (-33 ETPT) ;

– la transformation de mises à disposition de personnels auprès d'associations ou d'autres organismes en situation de détachement (-2 ETPT).

● **Les mesures catégorielles**

Elles reposent sur :

– la revalorisation indemnitaire des personnels non enseignants (3,944 millions d'euros) ;

– l'amélioration des perspectives de promotion et du déroulement des carrières (0,446 million d'euros).

● **Les mesures salariales et les nouvelles cotisations**

Quatre mesures sont prévues à cet effet :

– l'augmentation de 1,8 % de la valeur du point fonction publique, qui représente pour le programme un abondement des crédits de 30,52 millions d'euros ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (taux 5,4 %) (109,71 millions d'euros) ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (taux 0,1 %) (1,78 million d'euros) ;

– celui de la nouvelle cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (taux 50,2 %) (1.063,28 millions d'euros).

● **Quatre autres mesures** méritent d'être soulignées :

– la revalorisation salariale des assistants d'éducation compte tenu de la hausse de 1,8 % de la valeur du point et du relèvement de l'indice minimum de la fonction publique (27,95 millions d'euros) ;

– le transfert des crédits des emplois jeunes du ministère de l'Emploi vers le ministère de l'Éducation nationale pour un montant de 119,13 millions d'euros ;

– l'augmentation des taux de bourses de collège de 2 % à compter de la rentrée scolaire 2006 pour un coût en tiers d'année de 0,8 million d'euros ;

– le transfert des crédits relatifs à la couverture des accidents du travail des étudiants à la mission Recherche et enseignement supérieur pour un montant de 3 millions d'euros.

*d) Le programme enseignement privé*

Ce programme comporte six types de mesures :

● **L'évolution des emplois**

Il est prévu de supprimer 117 contrats à la rentrée scolaire 2006 (-39 ETP) par parité avec les mesures démographiques de l'enseignement public.

● **La mise en œuvre de la loi sur l'École**

Par parité avec l'enseignement public, est constituée d'une enveloppe de 5 millions d'euros, dont l'affectation sera déterminée en fonction des décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation. Cette enveloppe permettra notamment de financer le remplacement de courte durée des enseignants absents.

Par ailleurs, sont prévues la revalorisation du taux de la bourse au mérite de 25 euros (800 euros à compter de la rentrée 2006 au lieu de 775 euros) et l'augmentation du nombre de bénéficiaires (3.700 à la rentrée 2006 au lieu de 2.300 actuellement) pour un coût en tiers d'année de 0,4 million d'euros.

● **La mise en œuvre de la loi du 5 janvier 2005 sur l'enseignement privé**

Le projet de loi de finances intègre les crédits nécessaires à la mise en œuvre du **nouveau régime de retraite additionnelle des maîtres et documentalistes contractuels** et agréés de l'enseignement privé défini par la loi du 5 janvier 2005. Ce nouveau régime se traduira pour les intéressés par un supplément de pension de 5 %. Le montant de la cotisation de l'État s'élève à 28 millions d'euros.

De plus, le transfert des maîtres contractuels de l'enseignement privé au régime spécial d'assurance maladie des fonctionnaires se traduit par une mesure d'économie de 140 millions d'euros due à une différence de taux de cotisation entre les deux régimes.

● **Les mesures catégorielles**

Elles consistent à :

- poursuivre le plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (2,59 millions d'euros) ;
- améliorer les perspectives de promotion et du déroulement des carrières par parité avec l'enseignement public (2,65 millions d'euros).

● **Les mesures salariales et les nouvelles cotisations**

Cinq principales mesures méritent l'attention :

- l'augmentation de 1,8 % de la valeur du point fonction publique, qui représente pour le programme un abondement des crédits de 102,97 millions d'euros ;
- le montant de la nouvelle cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (taux 5,4 %) (1,49 million d'euros) ;
- le montant de la nouvelle cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (taux 0,1 %) (0,03 million d'euros) ;
- le montant de la nouvelle cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (taux de 50,2 % <sup>(1)</sup>) (13,51 millions d'euros) ;
- l'abondement des crédits consacrés au régime temporaire de retraite pour les enseignants du privé de 25 millions d'euros.

● **Trois autres mesures** sont inscrites dans le programme :

- la revalorisation du forfait d'externat à hauteur de 6,4 millions d'euros, pour tenir compte de l'augmentation de la valeur du point et de l'évolution des effectifs ;
- le transfert des crédits des emplois jeunes du ministère de l'Emploi vers le ministère de l'Éducation nationale (9 millions d'euros) ;
- l'augmentation des taux de bourses de collège de 2 % à compter de la rentrée scolaire 2006 pour un coût en tiers d'année de 0,1 million d'euros.

*e) Le programme soutien de la politique de l'Éducation nationale*

Quatre principales séries de mesures sont prévues.

---

(1) Taux applicable aux enseignants du secteur public affectés dans les établissements privés, les autres enseignants de ces établissements relevant du régime général de la sécurité sociale, où le taux, pour les non cadres, est de l'ordre de 15 %, retraite complémentaire incluse.

● **Les mesures salariales et les nouvelles cotisations**, qui sont de quatre ordres :

– l’augmentation de 1,8 % de la valeur du point fonction publique, qui représente pour le programme un abondement des crédits de 9,11 millions d’euros ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur à la Caisse nationale d’allocations familiales (taux 5,4 %) (28,54 millions d’euros) ;

– le montant de la nouvelle cotisation employeur au Fonds national d’aide au logement (taux 0,1 %) (0,48 million d’euros) ;

– celui de la nouvelle cotisation employeur au compte d’affectation spéciale des pensions (taux 0,2 %) (253,63 millions d’euros).

● **La mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** (décentralisation de la compétence de l’État concernant les transports scolaires en Île-de-France) (transfert de 100,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement).

● **Les mesures catégorielles**

Elles reposent sur :

– la revalorisation indemnitaire des personnels non enseignants à hauteur de 8,17 millions d’euros ;

– l’amélioration des perspectives de promotion et du déroulement des carrières pour 0,953 million d’euros.

● **D’autres mesures sont prévues :**

– la revalorisation du montant des loyers et du fonctionnement courant à hauteur de 5 millions d’euros, pour tenir compte, d’une part, de l’augmentation de l’indice du coût de la construction, et d’autre part, de la hausse du taux d’inflation hors tabac ;

– l’actualisation des rémunérations (+ 1,8 %) (3,37 millions d’euros) ;

– le relèvement de l’indice minimum de la fonction publique (0,33 million d’euros).

– le financement de l’indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l’indemnité d’administration et de technicité (IAT) (1,45 million d’euros).

*f) Le programme enseignement technique agricole*

Les trois principales priorités suivantes sont retenues pour 2006.

- **Les moyens de personnel de l'enseignement technique sont consolidés** (687 millions d'euros, soit + 49 millions d'euros).

L'augmentation budgétée est principalement liée à une revalorisation des dépenses en faveur du personnel de l'enseignement public, et à la budgétisation de nouvelles cotisations sociales.

Par ailleurs, le dispositif des assistants d'éducation a vocation à remplacer progressivement les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI/SE). Dans ce cadre, les dispositions inscrites en loi de finances 2005 permettent de poursuivre les actions de remplacement des MI/SE démissionnaires en arrivant en fin de contrat. Ainsi, une dotation de 20 millions d'euros est prévue pour les assistants d'éducation en 2006, soit 5 millions d'euros de plus qu'en 2005.

- **Les moyens consacrés à l'enseignement privé sont confortés** (469,1 millions d'euros, soit +14 millions d'euros).

La revalorisation des protocoles signés avec les fédérations de l'enseignement agricole du temps plein, et la revalorisation du coût du formateur avait conduit en 2005 à augmenter la dotation de ces postes de dépenses de 13 millions d'euros. En 2006, cette augmentation est confortée (+2 millions d'euros).

En outre, 12 millions d'euros supplémentaires sont consacrés aux dépenses de personnel de droit public travaillant dans les établissements privés.

Cela étant, le financement des maisons familiales rurales n'est pas pleinement assuré, en tous cas pas conformément aux engagements pris par l'Etat, notamment dans deux accords des 26 juillet 2004 et 1<sup>er</sup> juin 2005 entre le ministre de l'Agriculture et les associations ou organismes responsables des établissements d'enseignement agricole privés sous contrat.

En effet, la subvention prévue pour les MFR dans le projet de loi de finances, qui sert à rémunérer leurs formateurs, est sous-dotée de 15,5 millions d'euros, qui se décomposent de la manière suivante :

- 3 millions d'euros dus au titre du rattrapage de 2002 ;
- 2,8 millions d'euros, au titre de l'absence de prise en compte, comme ce devrait être le cas, de l'évolution du point de la fonction publique (+1,8 %) dans le calcul de la rémunération des formateurs ;
- 3,2 millions d'euros au titre de l'absence de prise en compte, comme ce devrait également être le cas, de l'équivalent du glissement vieillesse technicité (GVT) dans ce même calcul ;
- 6,5 millions d'euros au titre de la réduction du nombre d'élèves inscrits pour le calcul de cette subvention, soit 46 990 au lieu de 48 958 prévus.

La réussite de ces cursus de formation étant unanimement reconnue et l'Etat s'étant engagé, il est donc nécessaire d'abonder cette subvention de 15,5 millions d'euros, ce qui la ferait passer à 177,4 millions d'euros au lieu des 161,9 millions inscrits et, en conséquence, les crédits de l'action 2 de 483,2 à 498,7 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial proposera donc un amendement en ce sens.

- **L'aide sociale aux élèves est renforcée** (77,6 millions d'euros, soit +4,5 millions d'euros).

Les crédits d'aide sociale en faveur des élèves boursiers sont en effet augmentés de 6%, afin de répondre aux besoins exprimés au niveau local.

### III.– UNE EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 GLOBALEMENT CONFORMES AUX LOIS DE FINANCES

#### A.– L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004

##### 1.– Les transferts, virements et répartitions

Les différents mouvements ayant affecté la gestion 2004 sont les suivants.

##### ● S'agissant des transferts :

– le transfert depuis les chapitres 32-92 et 32-97, de la totalité des crédits de pensions des personnels de l'Éducation nationale, soit 12.245 millions d'euros, sur le budget des charges communes ;

– le transfert au profit de l'INSEE de 77 emplois et de leur rémunération à hauteur de 2,877 millions d'euros depuis les chapitres 31-90, 31-91, 33-90 et 33-91 ;

– le transfert au profit du ministère de l'Équipement de 35 emplois et des crédits de rémunération associés à hauteur de 2,277 millions d'euros depuis les chapitres 31-90, 31-91, 33-90 et 33-91 ;

– le transfert au profit du Secrétariat général du Premier ministre (au bénéfice de l'Agence pour le développement électronique) de crédits s'élevant à 1,209 million d'euros depuis les chapitres 31-90, 31-91, 33-90, 33-91 et 34-98 ;

– cinq transferts ont en outre été réalisés au profit des ministères de l'Intérieur et de celui de l'Équipement pour :

▶ le Plan exceptionnel d'investissement pour la Corse (depuis le chapitre 66-33) (AP = -4,24 millions d'euros - CP = -0,849 million d'euros) ;

▶ l'aménagement du CIO et de la maison de l'éducation et de la formation dans la caserne Chabran à Avignon (-0,989 million d'euros) ;

▶ le relogement de l'IA du Cher dans l'ancienne caserne Lariboisière à Bourges (-0,12 million d'euros) ;

▶ la rénovation des restaurants interadministratifs (-0,577 million d'euros).

### ● Les virements

Les mouvements les plus importants publiés en 2004 sont les suivants :

– un virement en date du 5 novembre 2004, de 50 millions d’euros, du chapitre 31-92 vers le chapitre 31-97 dans le cadre des ajustements de crédits de rémunération de fin de gestion ;

– un virement de 167,3 millions d’euros, en date du 9 décembre 2004, pour financer les besoins de fin de gestion d’un certain nombre de chapitres de rémunération, dont les chapitres 31-90, 31-93, 31-94, 36-60, 39-01, 39-03 et 43-01.

Outre ces deux virements, huit mouvements ont été réalisés pour régulariser plusieurs opérations, dont notamment le financement de l’opération des « trophées de l’engagement » à l’INJEP (0,6 million d’euros), le financement de la publication des « guides républicains » édités par le CNDP (0,22 million d’euros) et l’ajustement des crédits de rémunérations des personnels de l’INJEP (0,2 million d’euros).

### ● Les répartitions

Les arrêtés de répartition peuvent être regroupés selon leur destination :

– les crédits emploi-jeunes en provenance du ministère chargé des affaires sociales : 339,768 millions d’euros (chapitres 37-81, 39-02, 43-02) ;

– le financement de l’augmentation de la valeur du point de la fonction publique : 112,77 millions d’euros (chapitres 31-93, 31-97, 43-01) ;

– le Fonds social européen (FSE) : 14,3 millions d’euros (chapitres 34-98, 36-80, 37-20, 37-84, 39-02, 43-80) ;

– le Fonds interministériel d’aide aux handicapés (FIAH et FIIPH) : 1,5 million d’euros (chapitres 33-92, 39-02, 56-01) ;

– la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) : 0,721 million d’euros (chapitres 37-20, 37-81) ;

– le Fonds de réforme de l’État (FRE) : 0,125 million d’euros (chapitre 34-98) ;

– le Fonds de délocalisation publique : 0,324 million d’euros (chapitre 36-10).

## 2.- Les reports, mises en réserve et annulations

### ● Les reports

Les reports de crédits de la gestion de 2003 sur 2004 s'élèvent à 111,31 millions d'euros (y compris les reports des crédits de la jeunesse). La répartition des reports par chapitre est présentée plus bas dans le tableau récapitulatif des crédits.

### ● Les mises en réserve

Les mises en réserve de la gestion de 2004 ont porté à la fois sur les reports de l'exercice de 2003 et sur les crédits de la LFI. 81,25 % de crédits reportés, soit un montant de 90,44 millions d'euros, ont été gelés dès leur publication au mois de mai.

Le montant des reports non gelés s'est élevé à 20,87 millions d'euros. Ces reports concernent essentiellement :

– des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2003 : 0,5 million d'euros sur le chapitre 34-98 et 12,5 millions d'euros sur le chapitre 43-02 (revalorisation du forfait d'externat des établissements d'enseignement privés) et 2,7 millions d'euros sur le chapitre 56-01 (produits de cession d'actifs immobiliers) ;

– des crédits provenant du Fonds social européen rattachés tardivement au budget de l'enseignement scolaire en fin de gestion 2003 (2,265 millions d'euros sur le chapitre 36-80 « formation professionnelle ») ;

– des crédits de la jeunesse (reports de crédits du Fonds national de développement de la vie associative pour un montant de 2,2 millions d'euros).

Outre le gel des reports, une mise en réserve d'une partie des crédits ouverts en LFI a été décidée par le Gouvernement. Le montant des crédits gelés sur les crédits de la LFI s'est élevé à 226,8 millions d'euros pour la section Jeunesse et enseignement scolaire. Le montant total des crédits gelés (reports et crédits LFI) s'est monté à 317,24 millions d'euros.

Le détail par chapitre du contrat de gestion figure dans le tableau ci-dessous :

(en euros)

Chapitres et libellés		LFI 2004	Réserve de précaution (lettre du 20 avril 2004)	Reports mis en réserve (7 mai 2004)
33-92	Autres dépenses d'action sociale	61.331.500	0	1.984.253
34-98	Moyens des services	294.428.700	48.180.000	16.146.266
36-10	Établissements publics nationaux	170.896.419	10.310.000	67.893
36-60	Personnels d'internat et de demi-pension	307.775.832	0	342.616
36-80	Formation professionnelle	15.457.926	4.640.000	616.882
37-20	Formation des personnels	87.100.051	23.580.000	4.707.973
37-81	MISE, Assistants d'éducation, emplois jeunes et dépenses pédagogiques	1.280.793.558	35.760.000	1.615.163
37-82	Examens et concours	117.031.698	0	132.681
37-83	Dépenses pédagogiques pour le 1er degré	89.057.952	20.540.000	10.397.362
37-84	MGI (insertion professionnelle)	21.060.970		5.715.600
37-91	Frais de justice	39.982.374		
41-02	Dépenses d'éducation dans les TOM et Mayotte	43.762.996	3.743.762	0
43-01	Rémunération des personnels des établissements privés	5.806.514.597	0	8.739.683
43-02	Fonctionnement et dépenses pédagogiques établissements privés	884.531.518	18.160.000	21.140.481
43-35	Contribution de l'État aux transports scolaires	112.580.104	0	1.576.852
43-71	Bourses et secours d'études	569.213.991	13.710.000	10.595.004
43-80	Interventions diverses	136.731.014	15.694.062	
43-90	Jeunesse et vie associative	103.325.628	18.965.884	
<b>TOTAL D.O.</b>		<b>10.225.658.910</b>	<b>220.423.708</b>	<b>83.778.709</b>
56-01	Administration générale	39.938.000	3.590.000	4.151.593
66-33	Subventions d'équipement	21.112.000	2.790.000	2.511.976
<b>TOTAL D.C.</b>		<b>61.050.000</b>	<b>6.380.000</b>	<b>6.663.569</b>
<b>TOTAL D.O.+ D.C.</b>		<b>10.183.383.282</b>	<b>226.803.708</b>	<b>90.442.278</b>

### ● Les annulations

Deux décrets d'annulation ont été publiés au cours de la gestion 2004. Le premier, en date du 3 septembre 2004, d'un montant de 42 millions d'euros, a constitué le gage du décret d'avances publié le même jour au bénéfice de la section de l'enseignement supérieur. Le second en date du 9 septembre 2004 a porté sur un montant de 67,83 millions d'euros (dont 9,96 millions d'euros au titre des crédits de la jeunesse). Ces annulations font partie des mesures prises par le Gouvernement concernant tous les ministères dans le cadre de la maîtrise du déficit du budget de l'État pour 2004.

En outre, un décret de virement en date du 8 décembre 2004 a annulé 105,205 millions d'euros de crédits mis en réserve.

Ces gages ont financé une partie du déficit des chapitres de rémunération constaté en fin de gestion (-280 millions d'euros dont -177 millions d'euros au titre de l'augmentation de la valeur du point au 1<sup>er</sup> janvier 2004 non financée).

Enfin, la loi de finances rectificative a annulé 13,5 millions d'euros afin de gager les ouvertures de crédits suivantes :

- examens et concours (chapitre 37-82) : 4,5 millions d’euros ;
- établissement public du musée du quai Branly (Enseignement supérieur) : 4 millions d’euros ;
- constructions scolaires à Mayotte (Chapitre 56-01) : 4 millions d’euros ;
- financement des travaux de sécurité dans les immeubles de la communauté juive (ministère de l’Intérieur) : 1 million d’euros.

S’agissant des autorisations de programme, le décret du 26 novembre 2004 a annulé les A.P. non « mouvementées » depuis quatre ans, soit 149.000 euros sur les chapitres 56-01 et 66-33.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation par chapitre des annulations décidées en gestion en 2004.

(en euros)

Chapitres et libellés		Décret d'annulation (3/09/04)	Décret d'annulation de crédits (9/09/04)	Décret de virement (8/12/04)	Annulations LFR	Total annulations	
						en euros	en % de la LFI
33-92	Autres dépenses d'action sociale	-1.000.000		-4.792.000		-5.792.000	9,4
34-98	Moyens des services	0		-12.211.000		-12.211.000	4,1
36-80	Formation professionnelle	-2.500.000		-1.400.000	-500.000	-4.400.000	28,5
37-20	Formation des personnels	-5.000.000		-8.700.000		-13.700.000	15,7
37-81	MISE, Assistants d'éducation, emplois jeunes et dépenses pédagogiques	-21.800.000	-53.180.000	-48.420.000		-123.400.000	9,6
37-83	Dépenses pédagogiques pour le 1er degré	-5.000.000		-8.000.000	-11.600.000	-24.600.000	27,6
37-91	Frais de justice	0			-1.400.000	-1.400.000	3,5
41-02	Dépenses d'éducation dans les TOM et Mayotte	-3.700.000		-2.000.000		-5.700.000	13
43-02	Fonctionnement et dépenses pédagogiques établissements privés	-3.000.000	-3.000.000	-12.682.000		-18.682.000	2,1
43-71	Bourses et secours d'études	0		-7.000.000		-7.000.000	1,2
43-80	Interventions diverses		-1.690.000			-1.690.000	1,2
43-90	Jeunesse et vie associative		-9.965.862			-9.965.862	9,64
<b>TOTAL D.O.</b>		<b>-42.000.000</b>	<b>-67 835 862</b>	<b>-105 205 000</b>	<b>-13.500.000</b>	<b>-218.575.000</b>	

### 3.– Les fonds de concours

Le tableau ci-après retrace la prévision et le rattachement des fonds de concours au titre de 2004.

**PREVISION ET RATTACHEMENT DES FONDS DE CONCOURS AU TITRE DE 2004**

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>	<b>Chapitres de rattachement</b>	<b>2004 Prévisions</b>	<b>Rattachement au 31.12.04</b>
06.1.4.886	Participation du FEDER, à l'équipement technologique et informatique des établissements du second degré	37-81		368.449
		66-33	200.00	465.183
	Sous-total		200.00	833.632
06.1.6.290	Participations diverses aux dépenses d'orientation scolaire et professionnelle des académies	34-98	315.42	296.110
	Sous-total		315.42	296.110
06.1.6.984	Participation de la région Rhône Alpes à une action de formation des personnels enseignants à la prévention des risques professionnels	37-20	60.00	0
	Sous-total		60.00	0
06.2.2.034	Recettes provenant de la rémunération pour services rendus au titre de prestations informatiques et télématiques	34-98	325.00	49.562
	Sous-total		325.00	49.562
06.2.2.035	Produit des recettes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par la direction de la programmation et du développement	34-98	120.00	282.547
	Sous-total		120.00	282.547
06.2.2.037	Produit des recettes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par la direction de l'encadrement	37-20	60.00	24.296
	Sous-total		60.00	24.296
06.2.3.704	Recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion	34-98	1.50	2.619
	Sous-total		1.50	2.619
06.2.6.328	Remboursement par la mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN) des charges de personnels correspondant aux fonctionnaires de l'Éducation nationale mis à sa disposition	31-90	134.10	134.163
		31-92	4.733.73	4.850.956
		31-93	1.247.13	1.527.403
		33-90	583.33	621.219
		33-91	6.704	6.708
	Sous-total		6.705.00	7.140.449
06.2.6.329	Contribution de certaines collectivités aux dépenses résultant du maintien temporaire des enseignements spéciaux dans les classes autres que les classes élémentaires	31-93	562.35	507.019
		33-90	127.65	115.090
	Sous-total		690.00	622.109
06.2.6.330	Remboursement par la MAIF des charges de personnels au titre des fonctionnaires de l'Éducation nationale mis à sa disposition	31-92	131.04	164.538
		31-93	86.10	108.185
		33-90	21.10	26.519
		33-91	1.60	2.109
	Sous-total		240.00	301.351
06.2.6.334	Remboursement par la ville de Paris des rémunérations des personnels enseignants suppléant les directeurs d'écoles maternelles et élémentaires déchargés de classe à l'initiative de la ville	31-92	10.045.701	6.412.682
		33-90	949.20	605.922
		33-91	305.10	194.759
	Sous-total		11.300.000	7.213.363
06.2.6.638	Remboursement par la cité des sciences et de l'industrie des rémunérations des personnels de l'Éducation nationale mis à sa disposition	31-92	372.40	242.277
		31-93	905.80	589.177
		33-90	121.80	79.224
	Sous-total		1.400.00	910.678
<b>TOTAL BUDGET</b>			<b>21.416.92</b>	<b>17.676.716</b>

Comme on le voit, on observe un écart de 3,8 millions d'euros entre les prévisions pour 2004 et les fonds de concours effectivement rattachés à la fin de l'année dernière.

#### 4.– La consommation des crédits

Il ressort de l'ensemble des mouvements enregistrés que, sur 55,5 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2004, 43,7 milliards ont finalement été ouverts, soit 11,8 milliards de moins, en raison principalement du transfert précité de 12,2 milliards d'euros des crédits de pensions sur le budget des charges communes. Sur les crédits ouverts, 99,99 % avaient été consommés en fin d'année.

**BILAN DE GESTION 2004 – TITRES III, IV, V & VI – SITUATION AU 31 DECEMBRE 2004**

Chap.	Loi de finances	Solde des répartitions	Reports	Annulations	Solde des transferts	Solde des virements	Fonds de concours	Solde des avances	L.F.R	Crédits ouverts	Sit. paiements	Solde	% utilisation
31-90	2.608.984.826				-3.580.962	15.584.700	134.163		-284.270	2.620.838.457	2.620.635.680	202.777	99,99
31-91	224.837.982				-716.161	-2.215.000				221.906.821	221.720.079	186.742	99,92
31-92	8.338.161.573					-50.596.000	14.533.451			8.302.099.024	8.292.529.091	9.569.933	99,88
31-93	13.870.994.612	18.664.000				32.816.000	2.731.784			13.925.206.396	13.924.769.593	436.803	100
31-94	1.448.776.449					80.580.000				1.529.356.449	1.528.953.323	403.126	99,97
31-95	911.459.432					-18.272.000				893.187.432	892.988.053	199.379	99,98
31-96	100.933.150					-5.004.685				95.928.465	95.726.008	202.457	99,79
31-97	576.341.694	36.854.000				50.000.000				663.195.694	662.953.921	241.773	99,96
<b>Total 1ère partie</b>	<b>28.080.489.718</b>	<b>55.518.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-4.297.123</b>	<b>102.893.015</b>	<b>17.399.398</b>	<b>0</b>	<b>-284.270</b>	<b>28.251.718.738</b>	<b>28.240.275.748</b>	<b>11.442.990</b>	<b>99,96</b>
32-92	243.000				-243.000		0			0		0	
32-97	12.245.000.000				-12.245.000.000		0			0		0	
<b>Total 2ème partie</b>	<b>12.245.243.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-12.245.243.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	
33-90	2.945.971.519				-398.802		1.718.498			2.947.291.215	2.999.073.264	51.782.049	101,76
33-91	902.637.046				-129.019	-33.766.000	290.530			869.032.557	887.496.584	18.464.027	102,12
33-92	61.331.500	871.580	1.984.253	-1.000.000	-	-4.792.000		-	-	58.395.333	57.640.303	755.030	98,71
<b>Total 3ème partie</b>	<b>3.909.940.065</b>	<b>871.580</b>	<b>1.984.253</b>	<b>-1.000.000</b>	<b>-527.821</b>	<b>-38.558.000</b>	<b>2.009.028</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.874.719.105</b>	<b>3.944.210.151</b>	<b>69.491.046</b>	<b>101,79</b>
34-98	293.428.700	181.966	16.646.266	0	10.000	-12.729.000	629.695	0	200.000	298.367.627	284.784.427	13.583.200	95,45
<b>Total 4ème partie</b>	<b>293.428.700</b>	<b>181.966</b>	<b>16.646.266</b>	<b>0</b>	<b>10.000</b>	<b>-12.729.000</b>	<b>629.695</b>	<b>0</b>	<b>200.000</b>	<b>298.367.627</b>	<b>284.784.427</b>	<b>13.583.200</b>	<b>95,45</b>
36-10	170.896.419	323.600	67.886		73.022	2.139.985	0			173.500.912	173.499.919	993	100
36-60	307.775.832		342.616			9.828.000	0			317.946.448	317.946.155	293	100
36-80	15.457.926	4.950.967	2.882.142	-2.500.000	0	-1.490.000	0	0	-500.000	18.801.035	18.250.225	550.810	97,07
<b>Total 6ème partie</b>	<b>494.130.177</b>	<b>5.274.567</b>	<b>3.292.644</b>	<b>-2.500.000</b>	<b>73.022</b>	<b>10.477.985</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-500.000</b>	<b>510.248.395</b>	<b>509.696.299</b>	<b>552.096</b>	<b>99,89</b>
37-20	87.100.051	455.198	4.707.973	-5.000.000	-152.449	-8.700.000	24.296	0	0	78.435.069	68.518.767	9.916.302	87,36
37-81	1.280.793.558	314.874.210	1.615.163	-74.980.000	0	-48.637.000	368.449	0	0	1.474.034.380	1.472.988.037	1.046.343	99,93
37-82	117.031.698		132.681						4.500.000	121.664.379	116.760.092	4.904.287	95,97
37-83	89.057.952		10.397.362	-5.000.000	0	-8.887.000			-	73.968.314	66.013.360	7.954.954	89,25
									11.600.000				

37-84	21.060.970	7.149.145	5.715.500		0	-832.000	0	0	0	33.093.615	33.019.377	74.238	99,78
37-91	39.982.374						0		-1.400.000	38.582.374	36.045.605	2.536.769	93,43
<b>Total 7ème partie</b>	<b>1.635.026.603</b>	<b>322.478.553</b>	<b>22.568.679</b>	<b>-84.980.000</b>	<b>-152.449</b>	<b>-67.056.000</b>	<b>392.745</b>	<b>0</b>	<b>-8.500.000</b>	<b>1.819.778.131</b>	<b>1.793.345.236</b>	<b>26.432.895</b>	<b>98,55</b>
39-01	703.980.835					5.200.000				709.180.835	709.090.176	90.659	99,99
39-02	385.247.905	4.947.028				-1.676.000				388.518.933	388.518.933	0	100
39-03	70.483.336	75.789			-141.765	1.448.000				71.865.360	71.791.798	73.562	99,9
<b>Total 9ème partie</b>	<b>1.159.712.076</b>	<b>5.022.817</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-141.765</b>	<b>4.972.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.169.565.128</b>	<b>1.169.400.907</b>	<b>164.221</b>	<b>99,99</b>
Total titre III	47.817.970.339	389.347.483	44.491.842	-88.480.000	-12.250.279.136	0	20.430.866	0	-9.084.270	35.924.397.124	35.941.712.768	17.315.644	100,05
41-02	43.762.996			-3.700.000		-2.000.000				38.062.996	38.062.632	364	100
<b>Total 1ère partie</b>	<b>43.762.996</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-3.700.000</b>	<b>0</b>	<b>-2.000.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>38.062.996</b>	<b>38.062.632</b>	<b>364</b>	<b>100</b>
43-01	5.806.514.597	57.252.000	8.739.683			21.682.000				5.894.188.280	5.892.955.619	1.232.661	99,98
43-02	884.531.518	20.453.000	33.640.481	-6.000.000		-12.692.100				919.932.899	918.082.713	1.850.186	99,8
43-35	112.580.104		1.576.852							114.156.956	112.875.549	1.281.407	98,88
43-71	569.213.991		10.595.004			-7.000.000				572.808.995	564.319.892	8.489.103	98,52
43-80	136.731.014	1.904.506	667.824	-1.690.000	0	10.100	0	0	0	137.623.444	137.171.192	452.252	99,67
43-90	103.729.928	0	2.226.961	-9.965.862	0	0	0	0	0	95.991.027	95.146.266	844.761	99,12
<b>Total 3ème partie</b>	<b>7.613.301.152</b>	<b>79.609.506</b>	<b>57.446.805</b>	<b>-17.655.862</b>	<b>0</b>	<b>2.000.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.734.701.601</b>	<b>7.720.551.231</b>	<b>14.150.370</b>	<b>99,82</b>
TOTAL TITRE IV	7.657.064.148	79.609.506	57.446.805	-21.355.862	0	0	0	0	0	7.772.764.597	7.758.613.863	14.150.734	99,82
TOTAL TITRE S III & IV	55.475.034.487	468.956.989	101.938.647	-109.835.862	-12.250.279.136	0	20.430.866	0	-9.084.270	43.697.161.721	43.700.326.631	-3.164.910	100,01
56-01	39.938.000	566.687	6.863.593	0	-1.686.111	0	0	0	3.128.946	48.811.115	43.309.142	5.501.973	88,73
TOTAL TITRE V	39.938.000	566.687	6.863.593	0	-1.686.111	0	0	0	3.128.946	48.811.115	43.309.142	5.501.973	88,73
66-33	21.112.000	0	2.511.976	0	-849.000	0	465.183	0	0	23.240.159	22.546.844	693.315	97,02
TOTAL TITRE VI	21.112.000	0	2.511.976	0	-849.000	0	465.183	0	0	23.240.159	22.546.844	693.315	97,02
TOTAL TITRES V & VI	61.050.000	566.687	9.375.569	0	-2.535.111	0	465.183	0	3.128.946	72.051.274	65.855.986	6.195.288	91,4
TOTAL TITRE S III, IV, V & VI	55.536.084.487	469.523.676	111.314.216	-109.835.862	-12.252.814.247	0	20.896.049	0	-5.955.324	43.769.212.995	43.766.182.617	3.030.378	99,99

## B.– LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2005

### 1.– Les transferts, virements et répartitions

Les mouvements qui ont affecté la gestion 2005 sont les suivants.

#### ● Les transferts

La totalité des crédits des chapitres 32-92 et 32-97, soit 13.398,15 millions d'euros, est transférée sur le budget des charges communes, afin de payer les pensions des personnels de l'Éducation nationale.

#### ● Les virements

Aucun virement n'a eu lieu en ce début de gestion.

#### ● Les répartitions

Au cours du premier semestre 2005, un arrêté de répartition a abondé le budget de la section enseignement scolaire à hauteur de 1.884.000 euros dans le cadre du déploiement d'ACCORD LOLF.

Deux arrêtés de répartition à l'Éducation nationale, datés du 17 février et du 26 août 2005, ont abondé le budget de la section enseignement scolaire à hauteur de 148 millions d'euros au titre de la rémunération des emplois jeunes (chapitres 37-81, 39-04, 43-02).

### 2.– Le contrat de gestion concernant les reports des reliquats de la gestion de 2004

Quatre arrêtés de report ont été publiés pour un montant total de 57.947.965 euros. 96 % des reports sont actuellement gelés, soit 50.107.736 euros.

Les reports qui n'ont pas été gelés sont soit des crédits FSE parus tardivement (34-98 et 36-80), soit des crédits ouverts en LFR (56-01 et 37-82).

(en euros)

Chapitres	Reports 2005		
	Reports totaux	Reports non gelés	Reports gelés (D)
33-92	753.230	0	753.230
34-98	13.533.113	200.000	13.333.113
36-10	993	993	0
36-80	550.809	10.290	540.519
37-20	9.916.302	0	9.916.302
37-81	1.166.131		1.166.131
37-82	4.904.287	4.500.000	404.287
37-84	74.239	0	74.239
39-01	7.970.627	0	7.970.627
39-03	71.892	0	71.892
43-01	1.224.774	0	1.224.774
43-02	1.847.076	0	1.847.076
43-35	1.281.406	0	1.281.406
43-71	8.489.104	0	8.489.104
43-80	332.465	0	332.465
56-01	5.438.557	3.128.946	2.309.611
66-33	392.960	0	392.960
<b>Total général</b>	<b>57.947.965</b>	<b>7.840.229</b>	<b>50.107.736</b>

### 3.– Les annulations en 2005

Un seul décret d'annulation daté du 29 avril 2005 a été publié en début de gestion 2005 au titre du financement du référendum sur la constitution européenne. La contribution de l'enseignement scolaire a été prélevée sur les chapitres 34-98 (5 millions d'euros) et 36-80 (1,484 million d'euros). Elle s'élève à 6.483.986 euros.

Aucun autre décret d'annulation n'a été publié au cours du second semestre, mais on peut s'attendre, dans le cadre des mouvements de gestion de fin d'année, à une annulation de crédits de l'ordre de 300 millions d'euros.

### 4.– Les mises en réserve <sup>(1)</sup>

Le Premier ministre, par lettre en date du 10 février 2005, a décidé d'une mise en réserve de 280 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances pour 2005 dont 40 millions d'euros sur le chapitre 31-95 (heures supplémentaires. Personnels enseignants du second degré). En outre, les reports de l'exercice 2004 sur 2005 ont été également gelés à l'exclusion de ceux liés à une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2004. Le montant des reports gelés a été fixé à 50 millions d'euros. Le montant total des gels affectant la section enseignement scolaire en début de gestion s'est élevé à 330 millions d'euros.

Par la suite, un décret en date du 29 avril 2005 a annulé 6,5 millions d'euros au titre du financement du référendum sur la constitution européenne.

Une réserve complémentaire de 55 millions d'euros décidée en juillet 2005 a porté le montant total du gel à 378,5 millions d'euros.

Enfin, un dégel de 7 millions d'euros a été consenti en août 2005 pour financer les dépenses les plus urgentes.

Le montant des crédits restant gelés au 1<sup>er</sup> septembre s'élève à 371,6 millions d'euros.

### 5.– Les fonds de concours

Le tableau ci-après retrace la prévision et le rattachement des fonds de concours au titre de 2005.

---

(1) Situation au 31 août 2005.

**PREVISION ET RATTACHEMENT DES FONDS DE CONCOURS AU TITRE DE 2005**

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>	<b>Chapitres de rattachement</b>	<b>2005 Prévisions</b>	<b>Rattachement au 15.08.05</b>
06.1.4.886	Participation du FEDER, à l'équipement technologique et informatique des établissements du second degré	37-81	200.000	52.739
	<b>Sous-total</b>		<b>200.000</b>	<b>52.739</b>
06.1.6.290	Participations diverses aux dépenses d'orientation scolaire et professionnelle des académies	34-98	290.000	95.897
	<b>Sous-total</b>		<b>290.000</b>	<b>95.897</b>
06.2.2.034	Recettes provenant de la rémunération pour services rendus au titre de prestations informatiques et télématiques	34-98	50.000	1.126
	<b>Sous-total</b>		<b>50.000</b>	<b>1.126</b>
06.2.2.035	Produit des recettes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par la direction de la programmation et du développement	34-98	260.000	139.287
	<b>Sous-total</b>		<b>260.000</b>	<b>139.287</b>
06.2.2.037	Produit des recettes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par la direction de l'encadrement	37-20	16.000	17.390
	<b>Sous-total</b>		<b>16.000</b>	<b>17.390</b>
06.2.3.704	Recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion	34-98	2.910	1.775
	<b>Sous-total</b>		<b>2.910</b>	<b>1.775</b>
06.2.6.328	Remboursement par la mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN) des charges de personnels correspondant aux fonctionnaires de l'Éducation nationale mis à sa disposition	31-90	105.000	0
		31-93	976.500	0
		33-90	456.750	0
		33-91	5.250	0
		39-01	3.706.500	0
	<b>Sous-total</b>		<b>5.250.000</b>	<b>0</b>
06.2.6.329	Contribution de certaines collectivités aux dépenses résultant du maintien temporaire des enseignements spéciaux dans les classes autres que les classes élémentaires	31-93	26.166	133.606
		33-90	5.939	30.327
	<b>Sous-total</b>		<b>32.105</b>	<b>163.933</b>
06.2.6.330	Remboursement par la MAIF des charges de personnels au titre des fonctionnaires de l'Éducation nationale mis à sa disposition	39-01	174.720	0
		31-93	114.880	0
		33-90	28.160	0
		33-91	2.240	0
	<b>Sous-total</b>		<b>320.000</b>	<b>0</b>
06.2.6.334	Remboursement par la ville de Paris des rémunérations des personnels enseignants suppléant les directeurs d'écoles maternelles et élémentaires déchargés de classe à l'initiative de la ville	39-01	9.574.730	0
		33-90	904.680	0
		33-91	290.790	0
	<b>Sous-total</b>		<b>10.770.000</b>	<b>0</b>
06.2.6.466	Remboursement par les collectivités des rémunérations des personnels de l'éducation nationale mis à leur disposition pour le développement d'activités éducatives	31-93	0	2.862
		33-90	0	638
		33-91	0	183
		39-01	0	3.654
	<b>Sous-total</b>		<b>0</b>	<b>7.337</b>
06.2.6.638	Remboursement par la cité des sciences et de l'industrie des rémunérations des personnels de l'Éducation nationale mis à sa disposition	39-01	375.060	124.672
		31-93	912.270	303.243
		33-90	122.670	40.776
	<b>Sous-total</b>		<b>1.410.000</b>	<b>468.691</b>
<b>TOTAL</b>			<b>18.341.015</b>	<b>948.175</b>

## 6.– La consommation des crédits

Il ressort de l'ensemble des mouvements enregistrés que sur 56,6 milliards d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, 43,1 milliards d'euros ont finalement été ouverts, en raison, là encore, principalement, du transfert de 13,4 milliards d'euros de crédits de pensions vers le budget des charges communes. À la date du 30 juin 2005, 25,9 milliards d'euros de crédits avaient été consommés, soit 60,1 % de l'ensemble des crédits ouverts.

\*

\* \*

En conclusion, si le ministère a commencé de faire des efforts pour se réformer, ceux-ci sont encore trop timides et des surcoûts importants demeurent dans son fonctionnement, notamment dans le secondaire. De fortes marges d'économies subsistent.

La fongibilité des crédits permise par la LOLF devrait permettre de leur donner corps. Encore faut-il qu'un message politique fort soit adressé en ce sens au ministère et aux responsables de programme par la Représentation nationale. C'est la raison pour laquelle, compte tenu de la très nette augmentation du budget qui est prévue et des contraintes budgétaires fortes pesant sur l'ensemble du budget de l'État, un amendement sera proposé par le Président et le Rapporteur général de votre Commission, tendant à atténuer légèrement cette hausse.



## EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 26 octobre 2005*), au cours de sa séance du 26 octobre 2005, la Commission a examiné les crédits de la **mission « Enseignement scolaire »**.

La Commission a examiné un amendement (n° II – 100) présenté par **notre Rapporteur spécial**, visant à réduire de 120 millions d'euros le programme enseignement scolaire public du second degré, étant précisé que le responsable de programme aura, comme le lui permet la LOLF, une grande latitude pour affecter les moyens dont il a la charge.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a indiqué que lors du vote de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement et l'Assemblée nationale avaient approuvé le principe d'une économie générale de 300 millions d'euros sur l'ensemble des dépenses inscrites au budget de l'État, économie à répartir de la façon la plus équitable entre les ministères. Une part de cette économie doit porter sur les dépenses de personnel. Or le budget de l'Éducation nationale est constitué à 93 % de telles dépenses. La réduction de crédits proposée, portant sur un budget total de la mission de 60 milliards d'euros, ne représente que 0,2% des crédits de la mission. Cette diminution, infime au regard des crédits de la mission, conduira à poursuivre les efforts de meilleure utilisation pédagogique des enseignants à la suite du rapport de la Cour des comptes sur les enseignants sans classes.

**Notre Rapporteur spécial** a indiqué que les efforts d'économies que notre pays s'efforçait de réaliser n'ont rien à voir avec ceux que s'impose l'Allemagne, et que nous serons conduits à faire de profondes réformes structurelles dans quelques années. Par ailleurs, cette réduction de crédits sera inférieure au montant de la première régulation budgétaire qui risque d'intervenir. L'avantage est, au moins, de disposer d'un budget sincère dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**M. Denis Merville** a approuvé le principe de l'amendement. Il s'est inquiété de la charge de travail administratif qui incombe aux directeurs d'école, la diminution en personnel ne devant pas se traduire par moins de présence devant les élèves.

**M. Augustin Bonrepaux** a critiqué les cadeaux fiscaux faits par le Gouvernement, qui, en dégradant le solde budgétaire, entraînent en conséquence des économies dans les services publics, dont la réduction des postes dans l'Éducation nationale, ce qui ne peut améliorer notre système d'enseignement. Il a demandé que l'enquête de la Cour des comptes constitue la base d'une Mission d'évaluation et de contrôle, afin d'en examiner tous les éléments et non seulement ceux cités par le Rapporteur spécial.

**M. Michel Bouvard, Président**, a approuvé le choix de ce thème pour la MEC. Il a présenté un amendement poursuivant le même objet, mais portant sur une réduction de crédits limitée à 80 millions d'euros qu'il a jugé mieux adaptée, notamment quant à la situation des remplacements d'enseignants.

La Commission, conformément à l'opinion du Rapporteur spécial, a *rejeté* le premier amendement et *adopté* le deuxième.

La Commission a ensuite *rejeté*, après l'avis défavorable du Rapporteur spécial, quatre amendements précédemment rejetés par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales :

– un amendement de Mme Martine David, augmentant le nombre de places pour les enfants de moins de trois ans en école maternelle, le Rapporteur spécial ayant estimé absurde de prélever 427 millions d'euros sur le secteur privé pour financer cette augmentation ;

– un amendement de Mme Martine David, relatif aux conditions d'accueil des élèves handicapés, transférant 362 millions d'euros.

– un amendement de M. Alain Néri, majorant les crédits relatifs aux associations périscolaires et aux associations d'action pédagogique à hauteur de 42 millions d'euros, et diminuant d'un même montant les crédits de l'enseignement privé ;

– un amendement de M. Yves Durand, majorant de 17 millions d'euros les crédits pour compenser la suppression des TPE et réduisant en conséquence les crédits de l'enseignement privé.

La Commission a examiné un amendement (n° II- 101 rect.) présenté par M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, visant à transférer des crédits s'élevant à 15,5 millions d'euros du programme enseignement scolaire public du second degré vers le programme enseignement technique agricole, dans le but de permettre le financement des maisons familiales rurales.

**M. Pierre Hériaud** a approuvé cet amendement, qui permet de respecter les engagements pris par l'Etat dans deux accords de 2004 et 2005 entre le ministre de l'Agriculture et les associations ou organismes responsables des établissements d'enseignement agricole privés sous contrat.

**M. Augustin Bonrepaux** a indiqué qu'il était défavorable au prélèvement des crédits sur l'enseignement scolaire public, car les maisons familiales rurales sont des structures privées : il aurait donc fallu diminuer, en contrepartie, les crédits de ce secteur.

**M. Michel Bouvard, Président** a précisé que les amendements ne font que réduire très légèrement les crédits de la mission, qui sont en progression de 3,5 milliards d'euros.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement (n° II-209) de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales transférant 1,9 million d'euros, visant à accélérer la montée en charge du régime additionnel de retraite des maîtres du privé, afin que celle-ci soit achevée en 2020.

La Commission a examiné un amendement (n° II-210) de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales visant, par un transfert d'un million d'euros de crédits du programme « vie de l'élève » vers le programme « soutien de la politique de l'Education nationale », à améliorer la formation des auxiliaires de vie scolaire (AVS) supplémentaires mis à disposition des établissements pour l'accompagnement des élèves handicapés.

**M. Augustin Bonrepaux** a désapprouvé cet amendement, qui ne répartit pas entre le secteur public et le secteur privé la réduction de crédits compensant cette amélioration au profit des AVS, si souhaitable soit-elle.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a, ensuite, suivant l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission Enseignement scolaire ainsi modifiés et vous demande de les adopter.



## AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

### PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

#### Amendement n° II- 100

présenté par  
M. Jean-Yves Chamard, rapporteur spécial  
au nom de la commission des finances, et  
MM. Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez et Michel Bouvard

#### ARTICLE 52

#### État B

#### Mission « Enseignement scolaire »

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

(en euros)

Programmes	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		80 000 000 80 000 000
Vie de l'élève <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement privé du premier et du second degrés <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement technique agricole <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
<b>TOTAUX</b>	0	80 000 000
<b>SOLDE</b>	-80 000 000	

## EXPOSÉ SOMMAIRE

Dans un contexte budgétaire difficile, marqué par la nécessité de réduire le déficit et l'endettement de l'État, un effort de maîtrise des dépenses publiques est nécessaire. L'enseignement scolaire, qui constitue, avec 22,5 % du budget de l'État, le premier poste de dépenses, ne saurait être exonéré, quelle que soit la priorité qu'on souhaite lui accorder par ailleurs.

Cette contribution est d'autant plus justifiée que le budget de l'enseignement scolaire a, dans le projet de loi de finances, fait l'objet d'un traitement privilégié. Ses crédits sont, à périmètre constant, en hausse de près de 3,7 %, contre une stabilité en volume pour l'ensemble du budget de l'État. Or, il comporte des surcoûts : selon l'OCDE, l'enseignement secondaire français – qui mobilise 47 % des crédits de la mission – coûte au moins 15 % de plus que celui de la moyenne des pays développés, sans obtenir pour autant de meilleurs résultats. Le dernier rapport de la Cour des comptes sur les enseignants sans classes laisse par ailleurs apparaître de substantiels gisements d'économies. Ainsi, entre autres, 9 500 emplois équivalents temps plein seraient constitués de remplaçants inoccupés, selon la juridiction.

Il est donc proposé de réduire de 80 millions d'euros le programme enseignement scolaire public du second degré (n°141), étant précisé que le responsable de ce programme aura, comme le lui permet la LOLF, une grande latitude d'action pour affecter les moyens dont il a la charge.

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

### Amendement n° II- 101 Rect.

présenté par  
M. Jean-Yves Chamard, rapporteur spécial  
au nom de la commission des finances,  
et M. Pierre Hériaud

#### ARTICLE 52

#### État B

#### Mission "Enseignement scolaire"

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

(en euros)

Programmes	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		15 500 000 15 500 000
Vie de l'élève <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement privé du premier et du second degrés <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement technique agricole <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	15 500 000	
<b>TOTAUX</b>	15 500 000	15 500 000
<b>SOLDE</b>		0

## EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objectif de permettre le financement des maisons familiales rurales (MFR) couvert par le programme enseignement technique agricole (action 2 – mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés), conformément aux engagements pris par l'État, notamment dans deux accords des 26 juillet 2004 et 1<sup>er</sup> juin 2005 entre le ministre de l'agriculture et les associations ou organismes responsables des établissements d'enseignement agricole privés sous contrat.

En effet, la subvention prévue pour les MFR dans le projet de loi de finances, qui sert à rémunérer leurs formateurs, est sous dotée de 15,5 millions d'euros, qui se décomposent de la manière suivante :

- 3 millions d'euros dus au titre du rattrapage de 2002 ;
- 2,8 millions d'euros, au titre de l'absence de prise en compte, comme ce devrait être le cas, de l'évolution du point de la fonction publique (+1,8 %) dans le calcul de la rémunération des formateurs ;
- 3,2 millions d'euros au titre de l'absence de prise en compte, comme ce devrait également être le cas, de l'équivalent du glissement vieillesse technicité (GVT) dans ce même calcul ;
- 6,5 millions d'euros au titre de la réduction du nombre d'élèves inscrits pour le calcul de cette subvention, soit 46 990 au lieu de 48 958 prévus.

La réussite de ces cursus de formation étant unanimement reconnue et l'État s'étant engagé, il est donc nécessaire d'abonder cette subvention de 15,5 millions d'euros, ce qui la ferait passer à 177,4 millions d'euros au lieu des 161,9 millions inscrits et, en conséquence, les crédits de l'action 2 de 483,2 à 498,7 millions d'euros.

Il est proposé, pour ce faire, d'opérer un transfert de ce montant des crédits du programme enseignement scolaire public du second degré vers le programme enseignement technique agricole. En effet, ce dernier programme ne comporte quasiment aucune possibilité de redéploiement de crédits. Par ailleurs, l'action 4 du programme enseignement scolaire public du second degré, relative à l'apprentissage, passe de 5,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005 à 27,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances. Compte tenu du fait que l'apprentissage est devenu une compétence des régions, dotées à ce titre de ressources propres, et qu'il fait l'objet par ailleurs d'un effort budgétaire important, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale, il est souhaitable de limiter cette hausse à 12,1 millions d'euros pour permettre le financement des MFR.

Cela étant, il convient de rappeler que le responsable du programme 141 sur lequel porte la diminution de crédits proposée aura, comme le lui permet la LOLF, une grande latitude d'action pour affecter les moyens dont il a la charge : il pourra donc, s'il le juge utile, au vu des besoins et des priorités politiques, faire porter l'effort de cette diminution sur d'autres actions de ce programme.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 (n° 2540)**

**Amendement n°II-209**

présenté par

M. Lionnel Luca, rapporteur pour avis,  
au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,  
et M. Christophe Baguet

**ARTICLE 52**

**État B**

**Mission « Enseignement scolaire »**

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

(En euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Vie de l'élève <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement privé du premier et du second degrés <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	1.900.000 <i>1.900.000</i>	1.900.000 0
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement technique agricole <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
<b>TOTAUX</b>	1.900.000	1.900.000
<b>SOLDE</b>		0

## EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi Guerneur de 1977, modifiant la loi Debré de 1959, a posé le principe que les règles déterminant les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres de l'enseignement public étaient applicables « également et simultanément » aux maîtres exerçant dans des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat, selon les termes de l'article L. 914-1 du code de l'éducation. Pourtant, les 140 000 enseignants appartenant à l'enseignement privé sous contrat – qui sont recrutés et rémunérés par l'Etat, soumis aux mêmes obligations que leurs collègues de l'enseignement public – ne sont pas soumis aux mêmes conditions pour leur retraite : leurs cotisations sont supérieures et leurs pensions de retraite sont inférieures de 25 à 40 %.

L'article 7 du décret n° 2005-1223 du 30 septembre 2005, relatif au régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation mentionnés aux articles L. 914-1 du code de l'éducation et L. 813-8 du code rural, dispose que le taux du régime additionnel de retraite des maîtres du privé est fixé, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005, à 5 % des sommes perçues au titre des avantages de vieillesse et que ce taux évoluera par palier d'1 % tous les cinq ans, pour atteindre 10 % au 1<sup>er</sup> septembre 2030.

Or cette progressivité du taux ne correspond pas à la durée prévue pour le rapprochement des retraites du public et du privé, qui sera achevée en 2030. Aussi paraît-il logique et souhaitable d'accélérer la montée en charge du régime additionnel de retraite des maîtres du privé, afin que celle-ci soit également achevée en 2020. L'amendement proposé ici vise ainsi à fixer le taux de départ à 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, y compris pour les maîtres partis à la retraite depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2005, et à prévoir une progression de 1 % par palier de cinq ans.

Le coût de cette mesure est de 1,9 million d'euros, ce qui nécessite un accroissement de crédits sur le titre 2 de l'action n° 12 « soutien » du programme 139 « enseignement privé du premier et du second degrés » en AE et en CP. Afin de maintenir le caractère provisionné du régime, la cotisation patronale (actuellement fixée à 0,75 % de la rémunération brute, correspondant à 28 millions d'euros) devrait être revalorisée à 29,9 millions d'euros, soit un nouveau taux de cotisation patronale de 0,80 % tandis que la cotisation salariale demeure inchangée à 0,75 %.

La prise en charge de ce coût supplémentaire de 1,9 milliard d'euros est rendue possible par une diminution de crédits sur le titre 6 de l'action n° 9 « fonctionnement des établissements » du programme 139 « enseignement privé du premier et du second degrés » au titre des rémunérations des emplois jeunes. En effet, alors qu'une dégrèvement de 600 à 400 emplois jeunes était attendue en 2006, il apparaît que le mouvement sera plus important et devrait se traduire par une dépense moindre par rapport aux prévisions (prévision estimée à 2,4 millions d'euros).

Il ne s'agit ici que d'une question d'équité en matière de retraites pour tous les enseignants, au nom du principe : à cotisations égales, retraite égale. La présente proposition de loi ne prévoit pas une égalité de traitement, mais uniquement un « rapprochement » du montant des pensions de retraite, dont l'horizon reste indéterminé, et ne prévoit pas non plus de baisse des cotisations retraite. Il n'y aura pas d'équité, à court ni à moyen terme : on s'achemine seulement vers un supplément de pension de 10 % en 2020.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 (N° 2540)**

**Amendement n° II-210**

présenté par

M. Lionnel Luca, rapporteur pour avis,  
au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,  
et M. Bernard Perrut

**ARTICLE 52**

**État B**

**Mission « Enseignement scolaire »**

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

(En euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Vie de l'élève <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	1 000 000 1 000 000	
Enseignement privé du premier et du second degrés <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		1 000 000 1 000 000
Enseignement technique agricole <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
<b>TOTAUX</b>	1 000 000	1 000 000
<b>SOLDE</b>		0

### **Exposé sommaire**

Il s'agit d'abonder l'action 03 concernant l'accompagnement des élèves handicapés et, plus particulièrement, par la mise à disposition d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) supplémentaires. Ces crédits sont destinés en priorité à améliorer la formation de ces personnels.

La prise en charge de ce coût supplémentaire d'un million d'euros est rendue possible par une diminution de crédits d'un même montant du programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » action 03 « communication » et « action » 04 « expertise juridique » (cf. page 190 de l'annexe « enseignement scolaire PLF 2006).



### *Article 80*

## **Contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique**

### *Texte du projet de loi :*

Après le sixième alinéa du IV de l'article L. 323-8-6-1 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant des dépenses consacrées à la rémunération des assistants d'éducation affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur est déduit du montant de la contribution exigible ».

### *Exposé des motifs*

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, a institué un fonds pour l'insertion des personnes handicapées alimenté par les contributions des employeurs publics. Un dispositif comparable existe dans le secteur privé ; il permet de déduire des contributions des employeurs certaines dépenses destinées à favoriser l'insertion des personnes handicapées.

L'insertion des personnes handicapées passe notamment par la scolarisation et la qualification professionnelle des enfants et étudiants handicapés. C'est une des priorités du Gouvernement qui, en 2003, a créé des emplois d'assistants d'éducation spécialement chargés de l'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés.

Plus récemment, ont été créés des emplois d'assistants d'éducation pour l'accompagnement des étudiants handicapés.

Il est proposé que les dépenses consacrées à la rémunération de ces agents publics soient déduites du montant des contributions dues par les employeurs publics.

### *Observations et décision de la Commission*

Le dispositif proposé tend à permettre de déduire les dépenses relatives à la rémunération des assistants d'éducation affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur, du montant de la contribution exigible par les employeurs publics au fonds pour l'insertion des personnes handicapées créé par la loi du 11 février 2005.

Cette loi prévoit en effet que les employeurs publics qui ne satisfont pas à l'obligation de réserver 6 % au moins de leurs emplois à des personnes handicapées, doivent verser à ce fonds une contribution compensatrice, dont le montant est inversement proportionnel au pourcentage de personnes handicapées employées. Le régime de ce fonds est semblable à celui existant dans le secteur privé (Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées – AGEFIPH).

Pour permettre aux employeurs publics d'adapter leurs conditions de recrutement, il est prévu une augmentation progressive de cette contribution, qui devrait atteindre en 2006 20 % du montant théoriquement dû, puis 40 %, 60 %, 80 % et 100 % respectivement les années suivantes.

Dans l'enseignement scolaire, le taux d'emploi des personnes handicapées parmi les agents publics est aujourd'hui d'environ 3 %. Selon le ministère de l'Éducation nationale, la contribution exigible devrait être pour lui de 32,8 millions d'euros en 2006 au titre de l'enseignement scolaire (36,6 millions d'euros avec l'enseignement supérieur), 65,6 millions d'euros en 2007, 98,4 millions d'euros en 2008, 131,2 millions d'euros en 2009, 164 millions d'euros en 2010 et les années suivantes.

#### IMPACT FINANCIER DU DISPOSITIF PROPOSE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de la pénalité	36,6	73,2	109,8	146,4	183
Enseignement scolaire	32,8	65,6	98,4	131,2	164
Enseignement supérieur	3,8	7,6	11,4	15,2	19
Sommes déductibles	127,6	127,6	127,6	127,6	127,6
Risque sur le budget	0	0	0	18,8	55,4

(1) soit 5.800 AVS à un coût annuel de 22.000 euros (JPE programme « Vie de l'élève »)

Cependant, le ministère estime que les moyens qu'il déploie en faveur des élèves ou étudiants handicapés doivent également être pris en compte dans le calcul de cette contribution. L'effort global en faveur des élèves handicapés s'élèverait en effet, selon lui, à 900 millions d'euros, servant notamment à financer 5.800 auxiliaires de vie scolaire. Aussi est-il proposé que le coût relatif aux assistants d'éducation affectés à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés puisse être déduit du montant de sa contribution. Ce coût étant actuellement estimé, selon le ministère, à 127,6 millions d'euros, il ne verserait – aux conditions actuelles – avec l'adoption du dispositif proposé de contribution qu'en 2009 (18,8 millions d'euros), la contribution définitive n'étant versée qu'en 2010, à hauteur de 55,4 millions d'euros.

Compte tenu de l'effort important consacré effectivement par le système éducatif à l'insertion des élèves ou étudiants handicapés, il paraît légitime d'en tenir compte dans la contribution exigible au titre du fonds pour l'insertion des personnes handicapées.

Après que le **Rapporteur spécial** a indiqué qu'il était favorable à l'adoption de cet article, dans la mesure où il est légitime que les moyens que le ministère déploie en faveur des élèves ou étudiants handicapés soient pris en compte dans le calcul de sa contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

## **ANNEXE : OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

### **ENSEIGNEMENT SCOLAIRE <sup>(39)</sup>**

#### **Programme Enseignement scolaire public du premier degré**

- 1. Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire**
  - Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
  - Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard
  - Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence.
  - Proportion d'élèves apprenant l'allemand
  - Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de leur scolarité primaire, le niveau 1 du Brevet Informatique et Internet (B2i)
- 2. Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers**
  - Écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques
  - Rapport, entre ZEP-REP et hors ZEP-REP, des proportions d'élèves entrant en 6ème avec au moins un an de retard
  - Écart des taux d'encadrement (E/C) (nombre d'élèves par classe) en ZEP-REP et hors ZEP-REP
  - Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique
  - Proportion d'élèves handicapés parmi les élèves de l'école primaire
- 3. Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté**
  - Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années
  - Part du volume de formation consacrée aux priorités nationales
  - Part des crédits de formation consacrée à la spécialisation des personnels d'adaptation et d'intégration scolaires (AIS)
  - Taux de remplacement (congrés pour maladie ou maternité)
  - Taux de rendement du remplacement
- 4. Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif**
  - Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée
  - Part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe

---

(39) Les numéros correspondent aux objectifs et les tirets aux indicateurs.

### **Programme Enseignement scolaire public du second degré**

#### **1. Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants**

- Taux d'accès au baccalauréat
- Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées
- Taux de sorties aux niveaux VI et V bis
- Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet
- Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques
- Proportion d'élèves ayant atteint dans une langue étrangère le niveau B1 du cadre européen commun de référence, en fin de collège
- Proportion d'élèves ayant obtenu, au terme de leur scolarité au collège, le niveau 2 du brevet informatique et internet (B2i)
- Taux de réussite au Brevet
- Pourcentage de jeunes en difficulté de lecture aux tests passés lors de la JAPD (journée d'appel de préparation à la défense)
- Proportion d'élèves entrés en 2<sup>de</sup> GT et obtenant un baccalauréat général ou technologique
- Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel
- Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel
- Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques
- Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques
- Proportion d'élèves apprenant l'allemand

#### **2. Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers**

- Écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de bases en français et en mathématiques
- Écart des taux de réussite au brevet en ZEP-REP / hors ZEP-REP
- Écart des taux d'encadrement (E/D) en ZEP-REP et hors ZEP-REP
- Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique
- Proportion d'élèves handicapés parmi les élèves du 2<sup>nd</sup> degré

#### **3. Diversifier les modalités de formation professionnelle**

- Proportion d'apprentis dans les formations en apprentissage des lycées
- Taux d'obtention d'une certification (CAP, BEP, Bac pro, BTS) à l'issue d'une formation par apprentissage
- Écart des taux de réussite entre "apprentis" et "scolaires"
- Impact des actions d'insertion des jeunes de plus de 16 ans (MGI)

**4. Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire**

- Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur
- Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS
- Proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études)

**5. Contribuer au développement de l'éducation et à la formation tout au long de la vie**

- Taux de certification des bénéficiaires du dispositif VAE

**6. Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté**

- Proportion d'enseignants inspectés au cours de cinq dernières années
- Part du volume de formation consacrée aux priorités nationales
- Taux de remplacement (des congés pour maladie ou maternité)
- Taux de rendement du remplacement

**7. Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués**

- Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée
- Part du potentiel d'enseignement consacrée à l'activité d'enseignement en classe (ou groupes)
- Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées
- Pourcentage de collèges et de LP à faibles effectifs (= établissements comptant moins de 200 élèves).
- Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de moins de dix élèves ou moins

**Programme Vie de l'élève**

**1. Faire respecter l'école et ses obligations**

- Taux d'absentéisme des élèves.
- Proportions d'actes de violence grave signalés.

**2. Promouvoir la santé des élèves**

- Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6ème année
- Pourcentage de lycées "non-fumeur"

**3. Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective**

- Proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS).
- Taux de participation des lycéens aux élections des "Comités de vie lycéenne".
- Pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement.

#### **4. Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves**

- Proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire.
- Pourcentage des fonds sociaux utilisés par les établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP.
- Proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP

### **Programme Enseignement privé du premier et du second degrés**

#### **1. Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire**

- Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
- Proportion d'élèves venant du privé et entrant en sixième avec au moins un an de retard
- Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence
- Proportion d'élèves apprenant l'allemand
- Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de la scolarité primaire, le niveau 1 du B2i (Brevet informatique et internet)

#### **2 Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants**

- Taux d'accès au baccalauréat.
- Proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux CSP défavorisées
- Taux de sorties aux niveaux VI et V bis
- Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet
- Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques
- Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen commun de référence en fin de collège
- Proportion d'élèves ayant obtenu au terme de leur scolarité au collège le niveau 2 du Brevet Informatique et Internet (B2i)
- Proportion d'élèves entrés en 2nde GT et obtenant le baccalauréat général ou technologique
- Proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel
- Taux de poursuite des élèves de BEP vers le baccalauréat professionnel (public+privé)
- Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques
- Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques
- Proportion d'élèves apprenant l'allemand

**3. Accroître la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers**

- Proportion d'élèves primo arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique
- Proportion d'élèves handicapés intégrés parmi les élèves

**4. Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire**

- Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur
- Taux de poursuite des bacheliers technologiques en SIS
- Proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études)

**5. Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté**

- Proportion d'enseignants inspectés au cours des 5 dernières années
- Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité)

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

**1. Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire**

- Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes (enseignement public)
- Nombre d'épreuves d'examens et de concours annulées et reportées et effectifs des candidats concernés
- Coût des examens des élèves et des concours de personnels par candidat présent
- Dispersion académique des emplois administratifs par rapport à la moyenne nationale

**2. Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises**

- Taux de sélectivité des concours de personnels enseignants (public et privé)
- Taux d'emploi de personnes handicapées recrutées par catégorie de personnels (enseignants, non enseignants)
- Stabilité des enseignants en établissement difficile
- Nombre de personnes gérées par gestionnaire de personnels des services académiques
- Pourcentage d'agents nouvellement nommés à la rentrée scolaire ne percevant pas une rémunération complète en octobre
- Part des surnombres disciplinaires
- Mobilisation des surnombres disciplinaires

**3. Optimiser les moyens de fonctionnement**

- Dépense de fonctionnement par agent
- Disponibilité des applications nationales
- Économies réalisées sur les achats

**4. Développer l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures qui les mettent en œuvre**

- Pourcentage de résultats positifs de l'intervention du médiateur de l'Education nationale
- Pourcentage de satisfaction des usagers et des personnels dans le règlement de leurs différends avec l'administration de l'Education nationale
- Délai moyen de réponse de la direction des affaires juridiques aux demandes de consultation sur les projets de textes

**Programme Enseignement technique agricole**

**1. Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle**

- Taux de réussite aux examens
- Taux d'insertion professionnelle 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale
- Pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après la sortie de scolarité (hors ceux qui poursuivent des études)

**2. Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire**

- Dépense moyenne de formation par élève et par établissement public (crédits de l'État)
- Taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 10 élèves (enseignement public)
- Taux de satisfaction des usagers de l'enseignement agricole (voie scolaire)

**3. Promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment par l'apprentissage, la formation professionnelle continue et les partenariats avec les branches professionnelles**

- Part des apprentis et adultes dans le flux d'inscription aux diplômes et titres délivrés par le MAP

**4. Promouvoir la contribution de l'enseignement agricole au développement de l'agriculture et des territoires**

- Indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires

**5. Promouvoir l'ouverture internationale et européenne de l'enseignement agricole**

- Taux de satisfaction des bénéficiaires de stages à l'étranger

-----

N° 2568 - Rapport de M. Jean-Yves Chamard fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - Annexe n° 16 - Enseignement scolaire