

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME V

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT, Mmes Françoise FÉRAT
et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, MM. Denis Detcheverry, Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Philippe Goujon, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahadine Ibrahim Ramadani, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 13) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : DES EFFORTS RENOUVELÉS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS SINGULIERS DES ÉLÈVES ET DES PERSONNELS	13
I. LES DEUX AXES DU BUDGET 2008 : OPTIMISER LA GESTION DES DÉPENSES DE PERSONNELS ET SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES ENSEIGNANTS	17
A. UN SCHÉMA D'EMPLOI MARQUÉ PAR UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT	17
1. <i>Des évolutions de la démographie scolaire pleinement prises en compte</i>	19
a) Des élèves plus nombreux dans le primaire, mais des effectifs en baisse dans le secondaire.....	19
b) Un schéma d'emplois ajusté en conséquence	20
c) Des ajustements nécessaires dont le mode de calcul manque de lisibilité.....	21
2. <i>Des efforts poursuivis pour optimiser l'utilisation des personnels enseignants et administratifs</i>	22
a) De nets gains de productivité dans les services administratifs, qui ne doivent toutefois pas compromettre les relations entre les familles, les élèves et les établissements	22
b) Des efforts certains pour réduire les surnombres disciplinaires et utiliser au mieux le potentiel de remplacement	23
(1) La réduction des surnombres disciplinaires se poursuit	23
(2) Des progrès dans la gestion des affectations	25
(3) Vers une meilleure utilisation du potentiel de remplacement.....	27
(a) <i>Des efforts d'optimisation du remplacement dans l'enseignement public qui n'ont pas encore porté tous leurs fruits</i>	27
(b) <i>Une application maladroite, mais légitime du principe de parité en matière de remplacement</i>	31
3. <i>Un plafond d'emplois dont les variations s'expliquent également par la poursuite des transferts</i>	32
B. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE L'ENCADREMENT DANS LES EPLE	32
1. <i>Une forte progression du nombre d'assistants d'éducation</i>	32
2. <i>Un accompagnement des enfants handicapés renforcé grâce au renouvellement systématique de certains emplois de vie scolaire</i>	34
3. <i>Malgré des engagements budgétaires indiscutables, de sérieuses difficultés de recrutement des infirmières et des médecins scolaires</i>	35
a) Malgré les ouvertures de postes, l'objectif de recrutement de 1 500 infirmières scolaires en cinq ans pourrait ne pas être tenu	35
b) Un recrutement de médecins de l'éducation nationale qui reste toujours insuffisant.....	36

C. UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT AU SERVICE DU POUVOIR D'ACHAT DES PERSONNELS	37
1. <i>Un constat largement partagé : le pouvoir d'achat des enseignants baisse, au regard notamment de l'évolution de leurs conditions de travail</i>	37
a) Des carrières dont la valeur semble avoir stagné ou régressé selon les corps	37
b) La baisse du nombre d'heures supplémentaires proposées n'a pas permis de compenser la relative stabilité de la valeur réelle des traitements	38
2. <i>Le recours aux heures supplémentaires, principal outil de soutien du pouvoir d'achat des enseignants</i>	39
a) Une très forte croissance du nombre d'heures supplémentaires proposées	39
b) Des heures supplémentaires qui bénéficieront des dispositifs incitatifs fiscaux et sociaux	41
3. <i>D'importantes mesures catégorielles permettent également de soutenir le pouvoir d'achat de l'ensemble des personnels</i>	42
II. LE BUDGET POUR 2008, TRADUCTION DE DEUX PRIORITÉS MAJEURES : REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT ET OFFRIR UN ENSEIGNEMENT ET UN ACCOMPAGNEMENT AU PLUS PRÈS DES BESOINS DES ÉLÈVES	44
A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA REVALORISATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT	44
1. <i>Un effort d'anticipation des conséquences éventuelles des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard</i>	45
a) Une provision de 41 millions d'euros a été constituée afin d'engager la revalorisation du métier d'enseignant	45
b) Une provision dont le montant reste relativement faible	45
2. <i>Une réforme qui appelle la définition d'orientations stables et constantes, afin de poursuivre les avancées récentes</i>	47
a) La question des décharges reste posée	47
b) Poursuivre le développement de la bivalence	48
(1) Les mentions complémentaires ne seront pas organisées en 2008	48
(2) Les résultats obtenus aux mentions complémentaires doivent conduire à une rénovation du dispositif enfin d'encourager la bivalence	49
(3) Les certifications complémentaires offertes aux enseignants titulaires sont encore rares	50
c) Le dispositif « nouvelle carrière » peine à se développer	50
3. <i>Un indispensable accès au corps professoral des fonctionnaires et salariés venus d'autres professions</i>	51
a) Le concours interne et le 3 ^e concours ne permettent pas d'enrichir le corps enseignant de personnels de profils différents	52
b) Mieux prendre en compte le profil personnel des candidats aux concours externes et revoir les modalités de formation en IUFM	53
B. METTRE EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE RÉSULTATS ET DE RÉUSSITE EN INDIVIDUALISANT LA PRISE EN CHARGE DE L'ÉLÈVE	55
1. <i>Un accompagnement éducatif renforcé qui sera progressivement élargi à tous les collèges en 2008</i>	56
a) Le constat initial : accueillir les « orphelins de 16 heures » pour renforcer l'égalité des chances	56
b) Une offre d'encadrement différenciée proposée dès 2007 dans tous les collèges de l'éducation prioritaire et généralisée à tous les collèges en 2008	56
c) Une réforme novatrice, qui devra toutefois se faire en concertation avec les collectivités territoriales	57
d) Un dispositif auquel seront consacrés 140 millions d'euros en 2008	58

2. <i>L'assouplissement de la carte scolaire, une réforme importante mise en œuvre dans de bonnes conditions, malgré de courts délais</i>	59
a) Un assouplissement rendu nécessaire par une sectorisation devenue largement inefficace.....	59
b) Les possibilités de recrutement hors secteur ont été élargies dès la rentrée 2007	60
c) Une réforme qui a permis de satisfaire les demandes d'un plus grand nombre de familles.....	60
d) Une réforme qui doit se poursuivre par l'affirmation du droit d'initiative des établissements	61
(1) La suppression de la carte scolaire doit s'accompagner d'un développement de l'identité pédagogique de chaque établissement.....	61
(2) De nombreuses avancées récentes ont permis de faire progresser une vraie logique d'établissement qui doit désormais être consolidée.....	62
(3) La place centrale du chef d'établissement est désormais reconnue, mais pourrait être plus développée encore	62
3. <i>La nécessité de poursuivre les efforts en direction des élèves qui en ont le plus besoin</i>	64
a) L'extension en année pleine des revalorisations opérées par le Sénat en 2007	64
b) Le montant des bourses de collège versées sur critères sociaux reste trop faible au regard du montant des aides au mérite	64
(1) Des montants particulièrement faibles compte tenu des plafonds de ressources exigés	64
(2) Un versement en trois fois singulièrement inadapté	65
(3) Un montant des bourses au mérite beaucoup plus élevé.....	65

DEUXIÈME PARTIE - UN AUTRE REGARD SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL..... 67

I. UN CONSTAT PARTAGÉ PAR TOUS : DES FILIÈRES D'AVENIR SOUFFRANT D'UN GRAVE DÉFICIT D'IMAGE..... 72

A. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL A JOUÉ UN RÔLE CENTRAL DANS L'ÉLÉVATION RÉCENTE DU NIVEAU DE QUALIFICATION	72
1. <i>Un nouveau bachelier sur cinq est désormais issu de l'enseignement professionnel</i>	72
2. <i>Une offre de diplômes transformée.....</i>	73
3. <i>Un baccalauréat professionnel qui permet désormais la poursuite d'études supérieures</i>	74
4. <i>Une insertion professionnelle en net progrès</i>	76

B. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL EST PRISONNIER D'UNE IMAGE DATÉE QUI NOURRIT L'ORIENTATION PAR DÉFAUT..... 78

1. <i>Une orientation par défaut qui conduit de nombreux élèves à abandonner leurs études avant leur terme</i>	78
a) Des flux importants d'élèves quittant le système scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme de niveau V.....	78
b) Une scolarité qui s'arrête trop souvent au CAP ou au BEP	79
c) Un taux d'accès au baccalauréat professionnel qui reste trop faible	80
2. <i>Une certaine méconnaissance des filières et de leurs débouchés qui amène à une répartition inégale des effectifs entre les filières.....</i>	81
3. <i>Un enseignement professionnel prisonnier d'une image datée, qui se traduit notamment par une féminisation très variable</i>	82
a) Un taux de féminisation qui décroît avec le niveau du diplôme préparé.....	82
b) Un taux de féminisation très variable selon les filières	83
c) Une insertion professionnelle plus difficile pour les jeunes filles.....	84

II. UNE CERTITUDE : LA NÉCESSITÉ DE REDONNER CONFIANCE ET FIERTÉ À CHACUN DES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	85
A. EN AMONT, CONSTRUIRE UNE ORIENTATION FONDÉE SUR LES PROJETS ET LES GOÛT DES ÉLÈVES.....	85
1. <i>Faire connaître l'enseignement professionnel et la diversité des métiers à tous les collégiens.....</i>	85
a) Nourrir des projets personnels grâce à la découverte des métiers.....	85
b) Dépasser des dispositifs actuels par trop formels ou réservés aux élèves qui connaissent déjà des difficultés.....	86
(1) Des stages et des visites destinées avant tout jusqu'ici aux élèves rencontrant des difficultés	86
(2) Un enseignement de découverte professionnelle facultatif	86
(3) Une séquence d'observation en milieu professionnel qui reste trop formelle	87
(4) La mise en place d'un parcours de découverte des métiers et des formations à destination de tous les élèves.....	87
2. <i>Renforcer l'accompagnement des élèves dans la formulation d'un projet d'orientation.....</i>	88
3. <i>Développer les actions d'insertion à l'attention des jeunes connaissant de nettes difficultés :.....</i>	90
B. RÉAFFIRMER L'ÉGALE DIGNITÉ DES FILIÈRES.....	91
1. <i>Offrir aux professeurs de lycée professionnel des opportunités de carrière semblables à celles des autres enseignants</i>	91
a) Permettre aux professeurs titulaires d'accroître leur revenu sans quitter l'enseignement professionnel.....	91
b) Proposer aux contractuels un statut et des rémunérations adaptés.....	93
2. <i>Ouvrir l'enseignement professionnel sans sacrifier ses singularités.....</i>	95
a) Préserver des structures à taille humaine.....	95
b) Encourager la poursuite d'études sans sacrifier le BEP : la question du baccalauréat en 3 ans	96
c) Favoriser l'essor des lycées des métiers sans confondre des formations de nature et de statut différents	98
3. <i>Changer de nom pour changer d'image</i>	99
a) En finir avec la contradiction apparente d'un enseignement à vocation professionnelle : les lycées des arts et métiers	99
b) Prévoir plus d'enseignements généraux pour permettre des évolutions de carrières futures	100
C. EN AVANT, ACCENTUER LA FLUIDITÉ DES PARCOURS ET PERMETTRE LA REPRISE D'ÉTUDES	101
1. <i>Renforcer les passerelles et autoriser les changements de statuts</i>	101
2. <i>Maintenir l'offre de formation continue publique proposée par les GRETA.....</i>	103
3. <i>Aider les actifs à oser la validation des acquis de l'expérience.....</i>	105
III. UNE CRAINTE LANCINANTE : DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI RISQUENT DE FAIRE OBSTACLE AU NÉCESSAIRE EFFORT DE REVALORISATION	107
A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS RESTRICTIF DONT LES CONSÉQUENCES SUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL SONT IMPRÉVISIBLES	108
1. <i>Une diminution des postes dont l'effet sur les lycées professionnels est inconnu.....</i>	108
2. <i>Une augmentation des heures supplémentaires qui contraste avec la culture de l'enseignement professionnel</i>	109

B. UNE PRISE EN COMPTE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006 QUI RENFORCE L'OPACITÉ DU BUDGET	109
C. UN PILOTAGE DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL QUI SEMBLE MANQUER D'AMBITIONS CLAIRES	111
TROISIÈME PARTIE - UN BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE SATISFAISANT EN 2008, DANS L'ATTENTE DE LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE AMBITION POUR 2009	113
I. UNE EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 MARQUÉE PAR UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE PEU OPPORTUNE	116
A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT CONCERNÉ PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2007.....	116
1. <i>La persistance de logiques ministérielles en exécution conduit à des annulations de crédits particulièrement discutables</i>	<i>116</i>
a) Le programme « Enseignement technique agricole » a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 10,18 millions d'euros	116
b) Un retour inopportun à la solidarité ministérielle en matière de régulation budgétaire.....	116
c) Une régulation budgétaire d'autant plus discutable qu'elle risque de conduire à une compensation des annulations par le budget des programmes conduits par l'éducation nationale	118
2. <i>La structure de dépenses du programme « Enseignement technique agricole » le rend particulièrement sensible aux gels de crédits suivis d'annulations en nombre excessif.....</i>	<i>118</i>
3. <i>Les mesures de fongibilité ont permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour achever l'exécution 2007 dans des conditions satisfaisantes</i>	<i>119</i>
B. LES MESURES DE TRANSFERT N'ONT PAS RÉELLEMENT COMPENSÉ LES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2007	120
C. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007 SEMBLE PAR AILLEURS SE DÉROULER DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES	121
II. UN BUDGET POUR 2008 QUI PERMETTRA DE RÉPONDRE AUX PRINCIPAUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE.....	122
A. UN BUDGET EN TRÈS LÉGER REcul, DANS UN CONTEXTE DE CONSTANCE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES.....	122
1. <i>Un budget en légère baisse de 1,08 %.....</i>	<i>122</i>
2. <i>Un nombre d'élèves qui diminue faiblement.....</i>	<i>122</i>
B. UNE FAIBLE BAISSe DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC QUI TROUVE POUR L'ESSENTIEL SON ORIGINE DANS LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION ET LES SUPPRESSIONS D'EMPLOI	124
1. <i>Un schéma d'emplois marqué par la baisse de 158 ETPT.....</i>	<i>124</i>
2. <i>Les crédits de fonctionnement et les dépenses d'intervention progressent légèrement.....</i>	<i>125</i>
C. UNE SUBVENTION AUX ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EN NETTE HAUSSE	127
1. <i>Les dépenses d'intervention de l'action 2 augmentent de manière significative</i>	<i>127</i>
2. <i>Une dotation destinée aux établissements du temps plein qui augmente de deux millions d'euros</i>	<i>127</i>
a) Des suppressions d'emplois nouvelles dont l'effet a été annulé par les amendements adoptés à l'Assemblée nationale.....	127
b) Une subvention de fonctionnement aux établissements privés du temps plein en hausse de 2 millions d'euros.....	128

3. Les crédits consacrés aux établissements du rythme approprié progressent de 3,73 millions d'euros	129
D. UNE CERTAINE STABILITÉ DES AUTRES LIGNES BUDGÉTAIRES.....	131
1. Les crédits d'aide sociale ne connaissent pas d'évolution majeure	131
2. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à financer l'accompagnement des enfants handicapés dans l'enseignement privé.....	131
III. UNE NOUVELLE AMBITION QUI DEVRA PRÉVALOIR EN 2009	133
1. Permettre l'essor de l'enseignement agricole dans un contexte de restriction budgétaire.....	133
a) La dotation globale horaire de l'enseignement agricole sera réduite de 2 % nets pendant cinq ans	133
b) Des marges de manœuvre existent pour absorber les contraintes budgétaires sans desservir les élèves	134
(1) Travailler de conserve avec l'éducation nationale.....	134
(2) Proposer un baccalauréat en trois ans sans renoncer au respect du rythme singulier de chaque élève.....	135
(3) Prendre en compte les pistes ouvertes par les travaux de rénovation en cours.....	135
2. Lever les obstacles financiers qui freinent encore le développement des établissements, notamment dans le privé	136
a) Tenir les engagements pris vis-à-vis de l'enseignement privé du temps plein	136
b) Régler la question lancinante des reports de charge dans l'enseignement privé, notamment du rythme approprié	138
3. Réunir tous les acteurs pour définir une nouvelle ambition pour l'enseignement agricole	138
a) Faire le pari du développement d'un enseignement agricole aux résultats remarquables	139
b) Saisir l'occasion de la préparation anticipée du 5 ^e schéma national prévisionnel des formations pour formuler une ambition forte et partagée par tous	139
c) Tirer parti des nombreux rapports rendus publics en 2006 pour ne pas décevoir les espoirs qu'ils ont éveillés	140
EXAMEN EN COMMISSION.....	143

Mesdames, Messieurs,

Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, « *l'éducation est la première priorité nationale.* »

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » témoigne de cet engagement, puisqu'elle constitue, en volume de crédits et en effectifs de personnels, la plus importante du budget général de l'État.

En effet elle représente 21,8 % des crédits de paiement du budget général, soit 59,26 milliards d'euros, et 46,3 % des emplois autorisés par le projet de loi de finances pour 2008, soit 1 022 641 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

A périmètre constant, les crédits de paiement destinés au financement des politiques retracées au sein de la mission « Enseignement scolaire » **augmenteront donc en 2008 de 2,03 %, soit 1,17 milliard d'euros.**

Cette mission est constituée de six programmes. Les cinq premiers relèvent du ministère de l'éducation nationale, le sixième étant de la compétence du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Il s'agit :

- du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », composé de 7 actions ;

- du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », composé de 13 actions. La ligne « Subventions globalisées aux EPLE » disparaîtra en effet en 2008, l'exécution de la loi de finances pour 2006 ayant montré des difficultés d'imputation. Cela contribue toutefois à **rendre particulièrement peu lisibles** les évolutions dans ce programme ;

- du programme 230 « Vie de l'élève », composé de 5 actions ;

- du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », composé de 12 actions ;

- du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », composé de 10 actions ;

- du programme 143 « Enseignement technique agricole », composé de 5 actions.

Prenant acte de la nouvelle architecture budgétaire en vigueur depuis 2006, votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2008 selon trois axes complémentaires :

- **l'avis de M. Philippe Richert (Première partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu* retrace les grandes évolutions des dotations destinées aux programmes conduits par le ministère de l'éducation nationale et examine les priorités des politiques éducatives qui seront mises en œuvre en 2008 ;

- **l'avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (Deuxième partie)** est consacré à l'enseignement professionnel relevant de l'éducation nationale, ainsi qu'à l'analyse des actions consacrées à l'information et l'orientation, à l'aide à l'insertion, à l'apprentissage, à la formation continue des adultes et à la validation des acquis de l'expérience ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (Troisième partie)** porte sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole ».

L'Assemblée nationale a adopté, le 15 novembre dernier, le budget de la mission « Enseignement scolaire », modifié par trois amendements :

- un amendement présenté par le Gouvernement augmentant de 15 millions d'euros les crédits de paiement de l'action 3 « Accompagnement des élèves handicapés » au sein du programme « Vie de l'élève », afin de financer le recrutement d'auxiliaires de vie scolaire individualisés ;

- un amendement présenté par M. Yves Censi, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, abondant de 800 000 euros les crédits du programme « Enseignement technique agricole » (gagés sur une diminution équivalente des crédits du programme « Vie de l'élève »), afin de financer l'accueil des élèves handicapés au sein des établissements privés sous contrat de l'enseignement technique agricole ;

- un amendement également présenté par M. Yves Censi, augmentant de 780 000 euros les crédits de titre 2 du programme « Enseignement technique agricole » et diminuant d'autant les crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré », afin de financer 17 ETPT supplémentaires dans les établissements privés du temps plein.

Enfin, **en seconde délibération**, les députés ont adopté plusieurs amendements du Gouvernement pesant sur l'ensemble des programmes du budget général et minorant les crédits de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 37,66 millions euros se répartissant comme suit :

- 2,65 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 5 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 6 millions d'euros sur le programme « Vie de l'élève » ;
- 5 millions d'euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;
- 14 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;
- 5,01 millions d'euros sur le programme « Enseignement technique agricole ».

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Programmes	Crédits ouverts LFI 2007 (en millions d'euros)	Crédits demandés PLF 2008 (en millions d'euros)	Evolution 2007/2008 (en %)	Part dans la mission (en %)	Plafond d'emplois autorisés pour 2008 (en ETPT)
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	16 129,67	16 660,68	3,29	28,11	333 617
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>16 057,96</i>	<i>16 590,37</i>	<i>3,32</i>		
141 - Enseignement scolaire public du second degré	27 878,84	28 349,40	1,69	47,84	465 892
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>27 676,12</i>	<i>28 164,97</i>	<i>1,77</i>		
230 - Vie de l'élève	4 794,61	4 004,19	-16,49	6,76	49 998
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>2 993,87</i>	<i>2 029,25</i>	<i>-32,22</i>		
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	6 835,90	6 887,36	0,75	11,62	130 339
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>6 105,54</i>	<i>6 156,99</i>	<i>0,84</i>		
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 065,12	2 098,97	1,64	3,54	26 045
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>1 326,21</i>	<i>1 295,47</i>	<i>-2,32</i>		
143 - Enseignement technique agricole	1 277,39	1 263,60	-1,08	2,13	16 750
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>859,33</i>	<i>837,25</i>	<i>-2,57</i>		
TOTAL MISSION	59 981,52	59 264,20	-1,20	100	1 022 641
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>55 019,04</i>	<i>55 074,30</i>	<i>0,10</i>	<i>92,93</i>	

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : DES EFFORTS RENOUVELÉS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS SINGULIERS DES ÉLÈVES ET DES PERSONNELS

Le budget de la mission « Enseignement scolaire », hors programme 143 relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche, **s'élève pour 2008 à 58 milliards d'euros** et progresse ainsi de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2007. A périmètre constant, cette augmentation représente **2,03 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2007, soit 1,17 milliard d'euros**. L'enseignement scolaire **contribuera donc pour 1/5^e environ à la croissance des dépenses** du budget général de l'État en 2008¹.

Dans un contexte de vigilance budgétaire accrue, la persistance de l'effort financier de la Nation en direction des politiques éducatives témoigne donc d'un indiscutable souci de ne pas renoncer aux ambitions de l'École républicaine.

Votre rapporteur souhaite le rappeler d'emblée : cet investissement massif dans l'éducation ne peut se traduire seulement par un accroissement des moyens budgétaires qui lui sont consacrés, mais **doit aussi emprunter la voie d'une optimisation de leur usage**.

Depuis presque trente ans en effet, la dépense intérieure d'éducation² a fortement progressé, pour s'établir en 2006 à 121,4 milliards d'euros, soit 6,8 % de la richesse nationale et 1 920 euros par habitant. Cette somme considérable est le fruit d'une progression régulière depuis 27 ans : en 1980, les Français consacraient 4 080 euros à chaque élève ou à chaque étudiant ; en 2006 et à prix constants, ce sont 7 160 euros qui vont à leur formation.

Malgré cet engagement certain de la collectivité en faveur de ses plus jeunes membres, les résultats des politiques menées ne sont pas toujours à la hauteur des masses financières dépensées. Le ministère de l'éducation nationale vient ainsi de dévoiler une partie des conclusions de la dernière enquête du programme international de recherche en lecture scolaire

¹ L'objectif de progression « 0 volume » que s'est donné le Gouvernement pour 2008 correspond en effet à une augmentation des dépenses du budget général à hauteur de 5,5 milliards d'euros.

² La dépense intérieure d'éducation retrace l'ensemble des dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques pour toutes les activités d'éducation.

(PIRLS). Ils témoignent des difficultés croissantes que rencontre une part substantielle des écoliers français dans l'apprentissage de la lecture. Les évaluations précises de l'étude n'ont pas encore été rendues publiques, mais le ministre de l'éducation nationale, M. Xavier Darcos, a d'ores et déjà tenu à informer votre commission de la nette dégradation des résultats obtenus par les élèves français lors de cette nouvelle enquête, la France se situant en effet bien en dessous de la moyenne européenne.

Ces éléments d'évaluation des performances du système éducatif français sont convergents avec l'ensemble des données disponibles sur ce sujet. Les tests passés lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui offrent désormais une vision exhaustive des compétences de base acquises par une génération d'élèves, montrent ainsi qu'une fraction grandissante des jeunes Français connaît de sévères difficultés en lecture : en 2006, c'est le cas de 11,7 % d'entre eux, contre 11 % en 2004. Dans le même temps, la proportion des garçons et des filles en « grave difficulté », selon les termes même de l'étude, est passée de 4,4 % à 4,8 %.

Sans doute ces résultats doivent-ils être relativisés, dès lors que cette progression est faible et peut résulter de simples aléas statistiques. Ils prennent toutefois place dans un contexte de réflexion générale sur la nécessaire inflexion que doivent prendre nos politiques éducatives. Les conclusions du Haut Conseil de l'éducation au sujet de l'école primaire, rendues publiques en août 2007, mettent ainsi clairement en évidence la nécessité de repenser profondément l'enseignement élémentaire, qui ne permet pas encore d'offrir des chances parfaitement égales à l'ensemble des enfants de notre pays.

Votre rapporteur estime au demeurant que cette réflexion devrait être également étendue à l'enseignement préélémentaire, qui prépare l'enfant à vivre dans un cadre collectif et façonne sa vision ultérieure de l'École. **Il serait sans doute souhaitable de maintenir les grands équilibres du modèle de la « maternelle à la française », qui contribue à l'éveil de l'enfant sans pour autant prendre la forme d'une véritable scolarisation, peu souhaitable à cet âge.** A l'évidence, un enfant n'a ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités à trois ans qu'à six. Il convient d'en tirer toutes les conséquences, **notamment en termes de formation des adultes qui les accompagnent.**

Votre rapporteur tient toutefois à souligner que le constat des marges de progression existantes, ne doit pas conduire à nier le succès indiscutable de la politique de démocratisation de l'enseignement scolaire mise en œuvre avec une très grande célérité : en 1985, moins de 40 % des jeunes Français atteignaient le niveau du baccalauréat ; en 2006, c'est le cas de 69,7 % d'entre eux.

Mais si ces succès sont indiscutables et doivent être mis au crédit tant de l'engagement des personnels éducatifs que de l'effort financier consenti par la collectivité nationale, ils ne doivent pas masquer la nécessité de poursuivre

aujourd'hui encore des politiques ambitieuses, qui tiennent pleinement compte des enseignements des actions menées depuis plus de vingt ans.

Un constat s'impose en effet : la progression des moyens globaux consacrés à l'enseignement scolaire ne suffit pas à permettre à chaque enfant de réussir. Aujourd'hui encore, ce sont 45 000 jeunes qui sortent du système éducatif sans aucune qualification. De même, 130 000 élèves quittent chaque année l'école sans avoir obtenu aucun diplôme du second cycle du secondaire.

Il convient donc sans doute de revoir largement l'organisation des études primaires et secondaires, afin de garantir pleinement l'égalité des chances et de passer d'une logique de moyens à une stratégie centrée avant tout sur les résultats.

La loi n° 2005-380 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a fixé des objectifs clairs, qui se sont notamment traduits par la définition du socle commun de connaissances et de compétences qui doivent être atteintes par chaque écolier français en fin de scolarité obligatoire. En prévoyant également de développer les programmes personnalisés de réussite éducative, la loi précitée a mis l'accent sur la nécessité de prendre en compte aussi finement que possible les besoins singuliers des élèves, afin de s'adapter à leur situation et à leurs difficultés et garantir ainsi leur réussite.

Ces objectifs sont aussi ambitieux qu'indiscutables, mais votre rapporteur souhaite rappeler qu'ils ne pourront être atteints sans **une profonde rénovation des politiques éducatives** qui, compte tenu des impératifs de bonne gestion publique et des enseignements tirés des actions passées, devra se faire **à moyens quasi constants**.

C'est dans cet esprit qu'a été élaboré le présent projet de budget, qui recherche à la fois une meilleure utilisation du potentiel financier et humain considérable dont dispose l'éducation nationale, tout en s'efforçant d'apporter de nouvelles réponses aux difficultés rencontrées par les élèves, qu'il s'agisse des plus fragiles ou des écoliers dans leur ensemble. La mise en œuvre de l'accompagnement éducatif après les cours, qui sera généralisé à tous les collèges à la rentrée 2008, en témoigne.

Votre rapporteur partage ce double souci, mais estime particulièrement nécessaire de rappeler qu'un **projet de loi de finances n'est que la traduction budgétaire de choix politiques**. Dès lors et au-delà des questions financières, il conviendrait d'engager **un vaste débat public sur les nouvelles modalités d'organisation du service public de l'enseignement qui se dessinent**.

C'est dans cet esprit que M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, vient d'engager deux réflexions de fond : la première concerne le **statut des enseignants**, dont les missions ainsi que les conditions de vie et de travail ont profondément évolué en l'espace de vingt ans. Une commission,

présidée par M. Marcel Pochard, conseiller d'État, a été chargée d'entendre l'ensemble des acteurs du monde éducatif à ce sujet.

De même, une **réforme substantielle des programmes du primaire** a été annoncée, qui accompagnera la **suppression des cours** le samedi matin et permettra de concentrer les efforts des maîtres sur les élèves qui connaissent les plus grandes difficultés.

La **rénovation des rythmes scolaires** est en effet un sujet essentiel, qui devra faire l'objet d'une réflexion globale, dépassant le seul cadre de l'école primaire. A ce sujet, votre rapporteur se réjouit des expérimentations engagées cette année afin de poursuivre les cours dans les lycées au mois de juin en organisant les épreuves du baccalauréat selon de nouvelles modalités.

Votre rapporteur se félicite de l'ouverture de ces deux chantiers majeurs et souhaite que dans les mois à venir, la politique éducative soit, dans son ensemble, remise sur le métier, afin de déterminer les évolutions des pratiques pédagogiques qui permettront de faire des objectifs de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 une réalité.

Au-delà du seul projet de budget pour 2008, c'est donc une réflexion globale qu'il convient d'ouvrir, afin de clarifier et de préciser les objectifs de la politique éducative que la loi de finances traduit.

I. LES DEUX AXES DU BUDGET 2008 : OPTIMISER LA GESTION DES DÉPENSES DE PERSONNELS ET SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES ENSEIGNANTS

A. UN SCHÉMA D'EMPLOI MARQUÉ PAR UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

Les dépenses retracées par la mission « Enseignement scolaire » sont pour l'essentiel consacrées à la rémunération des personnels : **92,93 % des crédits de paiement demandés sur ces programmes sont des crédits du titre 2**. Si l'on considère l'ensemble des moyens de la mission, à l'exclusion du programme 143 « Enseignement technique agricole », **cette proportion s'élève même à 93,51 %**.

Mieux utiliser les moyens d'enseignement, c'est donc avant toute chose optimiser la gestion des ressources humaines dans l'éducation nationale, en faisant en sorte en particulier qu'il n'y ait pas d'enseignant sans classe et de classe sans enseignant.

Or entre 1990 et 2007, le nombre d'élèves s'est réduit de 3,3 %, alors que les effectifs d'enseignants progressaient de 4,5 %. Les évolutions de la démographie scolaire induisent donc un déséquilibre général entre l'offre et la demande d'enseignement, qui se traduit dans le détail par un besoin d'enseignants dans le primaire et un excès de postes dans le secondaire, ainsi que par des surnombres dans certaines disciplines.

Fort de ce constat, le ministère de l'éducation nationale a construit le schéma d'emplois des programmes de la mission « Enseignement scolaire » autour d'une exigence : **poursuivre le rapprochement entre les besoins des élèves et l'offre d'enseignement qui s'est engagé depuis plusieurs années**.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit donc la suppression de 11 200 postes dans l'éducation nationale, soit 3 900 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Cette réduction substantielle correspond, selon les estimations du ministère de l'éducation nationale, à une baisse d'environ 1 % des effectifs (hors services centraux et personnels rémunérés directement par les EPLE). Elle ne se traduira pas par une réduction de l'offre éducative devant élèves, dès lors qu'elle s'explique pour l'essentiel par des ajustements démographiques, par le développement des heures supplémentaires ainsi que par la réduction des surnombres et l'optimisation des remplacements.

Les interlocuteurs syndicaux que votre rapporteur a pu entendre lui ont demeurant confirmé que les postes supprimés ne se traduiraient pas par une baisse globale de la qualité de l'enseignement offert aux écoliers. Toutefois, ils ont également fait valoir que l'année 2008 serait sans doute la

dernière où des réductions d'emplois pourraient être opérées sans impact significatif sur l'offre éducative.

Votre rapporteur partage pour l'essentiel cette analyse : avec le schéma d'emplois du présent projet de budget, le ministère de l'éducation nationale a procédé à la quasi-totalité des gains de productivité qui pouvaient être opérés à politique éducative constante.

Aussi, si l'optimisation de l'utilisation des moyens doit sans doute être poursuivie, elle ne pourra toutefois se faire sans une redéfinition des contenus des différents enseignements et *cursum*. **Aux yeux de votre rapporteur, cela dépasse le cadre d'une simple loi de finances. Un débat devra donc être consacré à part entière à cette question.**

**SCHEMA D'EMPLOIS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »
(HORS PROGRAMME 143)**

	Variation des ETP	Raisons invoquées
<i>Premier degré public</i>		
	700	<i>Prise en compte de la hausse des effectifs d'élèves</i>
	-670	<i>Baisse du nombre de postes mis au concours en 2008 (baisse prévisible des départs en retraite)</i>
Total	30	
<i>Second degré public</i>		
	-1 500	<i>Prise en compte de la baisse des effectifs d'élèves</i>
	-3 500	<i>Transformation en heures supplémentaires (pouvoir d'achat)</i>
	-1 700	<i>Résorption des surnombres et optimisation du remplacement</i>
	-2 130	<i>Diminution du nombre de postes mis au concours en 2008 (baisse des effectifs)</i>
Total	-8 830	
Total personnels enseignants du public	-8 800	
<i>Enseignement privé</i>		
	-1 200	<i>Application du principe de parité</i>
	-200	<i>Application du principe de parité (stagiaires)</i>
Total enseignement privé	-1 400	
<i>Personnels non enseignants du public</i>	-1 000	<i>Optimisation de la gestion</i>
Total général	-11 200	
<i>Conversion en ETPT</i>		
	Valeur en ETP	Valeur en ETPT
Emplois en tiers d'année (enseignants)	-10 200	-3 400
Emplois en moitié d'année (administratifs)	-1 000	-500
Total	-11 200	-3 900

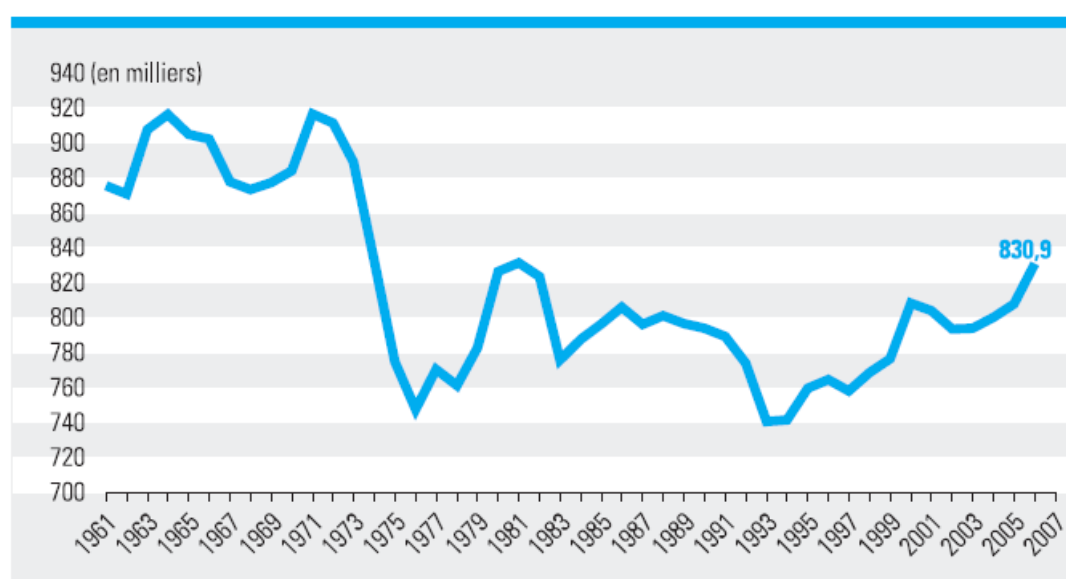
1. Des évolutions de la démographie scolaire pleinement prises en compte

a) *Des élèves plus nombreux dans le primaire, mais des effectifs en baisse dans le secondaire*

Depuis 1993, la démographie française est particulièrement dynamique, les naissances ayant connu un pic en 2000, avant de stabiliser entre 2001 et 2005 et de repartir à la hausse en 2006.

NAISSANCES ENREGISTRÉES DEPUIS 1961

France métropolitaine + DOM



Source : MEN-DEPP

Ces évolutions se sont traduites par **une forte hausse du nombre d'enfants scolarisés dans le premier degré depuis 2002**, qui devrait se poursuivre en 2007 et en 2008.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS LE PREMIER DEGRÉ ENTRE 2005 ET 2008

Nombre d'élèves scolarisés (public et privé), en milliers	2005	2006	2007 (prévision)	Évolution 2006-2007 (en %)	2008 (prévision)	Évolution 2007-2008 (en %)
Préélémentaire	2 612	2 578,4	2 560,5	-0,7	2 565,5	0,2
CP-CM2	3 962	4 016,9	4 062,1	1,1	4 102,9	1
Préélémentaire + élémentaire	6 574,1	6 595,4	6 622,7	0,4	6 668,4	0,7
Spécial (initiation, adaptation, intégration scolaire)	50,5	48,7	46,5	-4,6	44,7	-3,9
Total	6 624,6	6 644,1	6 669,2	0,4	6 713,1	0,7

Source : MEN-DEPP, scénario à taux de scolarisation à 2 ans inchangé.

Toutefois, si le nombre d'élèves est en forte hausse dans le premier degré, le secondaire continuera de subir en 2007 et 2008 les conséquences de la forte baisse de la natalité enregistrée entre 1985 et 1993, suivie par une augmentation progressive du nombre de naissances.

Ces évolutions démographiques expliquent que les effectifs du secondaire baissent en 2007, avant de se stabiliser en 2008, sous l'effet de l'entrée au collège des générations 1998 et 1999, plus nombreuses que celles qui le quittent.

Toutefois, cette stabilisation ne concernera pas les effectifs des lycées, qui vont connaître une nette diminution en 2007 (-1 %) et en 2008 (-1,6 %). Au total, les effectifs du second degré devraient baisser de 0,6 % en 2007 et de 0,7 % en 2008.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS LE SECOND DEGRÉ ENTRE 2005 ET 2008

France métropolitaine et DOM

	Constat 2005	Constat 2006	Variation en effectifs %		Prévision 2007	Variation en effectifs %		Prévision 2008	Variation en effectifs %	
Sixième	778 790	791 847	13 057	1,7	801 582	9 735	1,2	798 702	-2 880	-0,4
Cinquième	760 800	750 568	-10 232	-1,3	761 629	11 061	1,5	774 099	12 470	1,6
Quatrième	796 008	768 437	-27 571	-3,5	756 695	-11 742	-1,5	767 311	10 616	1,4
Troisième	793 043	778 274	-14 769	-1,9	751 792	-26 482	-3,4	739 499	-12 293	-1,6
Total sixième à troisième	3 128 641	3 089 126	-39 515	-1,3	3 071 698	-17 428	-0,6	3 079 611	7 913	0,3
CPA+CLIPA+UPI+Apprentis juniors+Dispositifs-relais	9 334	10 475	1 141	12,2	11 757	1 282	12,2	12 956	1 199	10,2
S/total hors SEGPA	3 137 975	3 099 601	-38 374	-1,2	3 083 455	-16 146	-0,5	3 092 567	9 112	0,3
SEGPA	103 668	100 914	-2 754	-2,7	100 409	-505	-0,5	100 837	428	0,4
1 - Total Collège	3 241 643	3 200 515	-41 128	-1,3	3 183 864	-16 651	-0,5	3 193 404	9 540	0,3
CAP en 1 an	6 479	6 021	-458	-7,1	6 111	90	1,5	6 062	-49	-0,8
1 ^{ère} année de CAP2	47 506	48 631	1 125	2,4	48 747	116	0,2	47 749	-998	-2,0
2 ^{ème} année de CAP2	38 977	39 603	626	1,6	40 188	585	1,5	40 048	-140	-0,3
CAP 3 ans	355	324	-31	-8,7	291	-33	-10,2	326	35	12,0
Total CAP	93 317	94 579	1 262	1,4	95 337	758	0,8	94 185	-1 152	-1,2
BEP 1 an	4 103	4 312	209	5,1	4 533	221	5,1	4 519	-14	-0,3
Seconde professionnelle	218 442	214 043	-4 399	-2,0	209 483	-4 560	-2,1	203 227	-6 256	-3,0
Terminale BEP	204 909	201 403	-3 506	-1,7	199 663	-1 740	-0,9	195 342	-4 321	-2,2
Total BEP	427 454	419 758	-7 696	-1,8	413 679	-6 079	-1,4	403 088	-10 591	-2,6
Première professionnelle (1)	102 476	103 835	1 359	1,3	104 807	972	0,9	105 475	668	0,6
Terminale professionnelle (2)	88 842	89 243	401	0,5	92 138	2 895	3,2	92 913	775	0,8
Total bac professionnel	191 318	193 078	1 760	0,9	196 945	3 867	2,0	198 388	1 443	0,7
Mentions complémentaires	6 413	6 284	-129	-2,0	6 681	397	6,3	6 746	65	1,0
Formations diverses de niveaux IV et V	1 712	2 110	398	23,2	2 110	0	0,0	2 110	0	0,0
2 - Total Lycée professionnel	720 214	715 809	-4 405	-0,6	714 752	-1 057	-0,1	704 517	-10 235	-1,4
Seconde générale et technologique	529 633	525 895	-3 738	-0,7	518 790	-7 105	-1,4	503 252	-15 538	-3,0
Première générale et technologique	487 059	482 623	-4 436	-0,9	479 047	-3 576	-0,7	472 890	-6 157	-1,3
Terminale générale et technologique	496 090	482 513	-13 577	-2,7	478 506	-4 007	-0,8	476 351	-2 155	-0,5
3 - Total Lycée général et technologique	1 512 782	1 491 031	-21 751	-1,4	1 476 343	-14 688	-1,0	1 452 493	-23 850	-1,6
Total second degré (1 + 2 + 3)	5 474 639	5 407 355	-67 284	-1,2	5 374 959	-32 396	-0,6	5 350 414	-24 545	-0,5
EREA - effectifs du 2 nd degré	10 798	10 676	-122	-1,1	10 676	0	0,0	10 676	0	0,0
Ensemble	5 485 437	5 418 031	-67 406	-1,2	5 385 635	-32 396	-0,6	5 361 090	-24 545	-0,5

(1) Y compris 1^{ère} et 2^{ème} année de bac professionnel en 3 ans.

(2) Y compris 3^{ème} année de Bac professionnel en 3 ans et bac professionnel en 1 an.

Source : MEN – DEPP, scénario à tendances inchangées

b) Un schéma d'emplois ajusté en conséquence

Afin de maintenir le taux d'encadrement des élèves dans l'enseignement primaire, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la création de 700 emplois d'enseignants du premier degré public à la prochaine rentrée scolaire (soit 233 ETPT), poursuivant ainsi l'effort engagé depuis 2003 pour accompagner les évolutions démographiques. Depuis cette date, ce sont en effet 5 700 emplois d'enseignants du premier degré

qui auront été créés, alors même que les effectifs d'élèves augmentaient de 150 000.

Dans le second degré, il est prévu pour les mêmes raisons de **supprimer 1 500 emplois d'enseignants (soit 500 ETPT)**. Depuis 2003 en effet, **le nombre d'élèves du second degré a diminué de 200 000, entraînant ainsi la suppression de 9 800 emplois.**

En application du principe de parité, l'enseignement privé voit ses effectifs d'enseignants évoluer de manière parallèle : **140 emplois d'enseignants sont créés dans le primaire (soit 47 ETPT), mais 300 sont supprimés dans le secondaire (soit 100 ETPT).**

c) Des ajustements nécessaires dont le mode de calcul manque de lisibilité

Ces évolutions permettent de rapprocher les moyens budgétaires des besoins réels constatés dans les académies. Votre rapporteur y voit une nécessité afin de tirer le meilleur parti de l'effort consenti par la nation en faveur de son école.

Mais si ces ajustements sont indiscutables dans leur principe, leur mode de calcul manque de lisibilité et semble évoluer d'une année à l'autre.

La loi de finances pour 2007 prévoyait ainsi la création de 500 emplois d'enseignants dans les établissements primaires du public pour accompagner une hausse du nombre d'élèves du premier degré évaluée à 38 000, alors que le présent projet de budget évoque la création de 700 emplois pour tenir compte d'une augmentation de 37 000 élèves.

Ainsi, en 2007, un poste d'enseignant supplémentaire dans le premier degré correspondait à 76 élèves de plus, alors qu'en 2008 cette proportion s'élève à 1 enseignant pour un peu moins de 53 élèves.

Cette faible lisibilité affecte également les suppressions de postes : dans le second degré, 2 000 emplois étaient supprimés en 2007, compte tenu de la baisse des effectifs dans le secondaire public (-28 000 élèves). En 2008, ce sont 1 500 emplois qui disparaissent, alors que dans le même temps le nombre de collégiens et de lycéens diminue de 14 000.

En 2007, un poste d'enseignant supprimé dans le secondaire correspondait donc à 14 élèves de moins. En 2008, cette proportion diminuait à 1 poste de professeur pour un peu de plus de 9 lycéens ou collégiens en moins.

Aussi, si la prise en compte des évolutions démographiques dans la construction du schéma d'emplois des différents programmes est une indiscutable nécessité, il conviendrait également de clarifier les modes de calcul qui permettent de déduire l'évolution des emplois de l'évolution des effectifs.

Cela est d'autant plus vrai que la nouvelle présentation des documents budgétaires conduit à isoler les différentes strates de conception des schémas d'emplois : la variation du rapport entre le nombre de postes créés ou supprimés et le nombre d'élèves en plus ou en moins devrait donc rester relativement stable, dès lors que l'effet des entrées et sorties de titulaires dans les programmes est pris en compte de manière séparée.

Aux yeux de votre rapporteur, cela traduit l'absence de pilotage au niveau national du taux d'encadrement des élèves, qui ne figure pas par ailleurs parmi les indicateurs de performance de la mission « Enseignement scolaire ». Il est sans doute permis de le regretter, la définition d'une valeur cible en la matière permettant de justifier, au-delà des seules évolutions démographiques et les déclinaisons plus fines également nécessaires, les évolutions du schéma d'emplois adopté.

2. Des efforts poursuivis pour optimiser l'utilisation des personnels enseignants et administratifs

a) De nets gains de productivité dans les services administratifs, qui ne doivent toutefois pas compromettre les relations entre les familles, les élèves et les établissements

Dans les services administratifs, dont les emplois sont répartis entre les programmes 141, « Enseignement scolaire public du second degré » et 214, « Soutien de la politique de l'éducation nationale », le présent projet de budget prévoit l'application de la règle de remplacement d'un seul emploi pour deux départs à la retraite.

En 2008, 2 100 départs à la retraite étant prévus, 1 000 postes ne seront donc pas renouvelés, à hauteur de 400 dans le programme « Enseignement scolaire public du second degré » (soit 200 ETPT) et de 600 dans le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (soit 300 ETPT).

Cela correspond à une économie en année pleine de 34,6 millions d'euros, rendue possible par de forts gains de productivité dans la gestion administrative de l'éducation nationale.

Les fonctions comptables et financières seront ainsi largement modernisées, notamment grâce à l'extension de l'informatisation de la paye, à la poursuite des réorganisations liées à la mise en place prochaine du logiciel « chorus », à la simplification de la gestion financière des indemnités de jury ou à la généralisation de la dématérialisation de la gestion des examens et concours.

Le présent projet de budget prévoit également l'approfondissement des mutualisations entre les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qui peuvent prendre la forme d'agences comptables communes ou

d'achats groupés afin d'en réduire le coût et de supporter à plusieurs le poids des formalités administratives qui y sont associées.

Votre rapporteur tient toutefois à rappeler **le rôle majeur tenu par les personnels administratifs dans le contact avec les familles et les élèves.** La suppression de 400 postes dans les EPLE risque ainsi, si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion sur l'accueil et les relations avec les membres de la communauté éducative, de **fragiliser le tissu des échanges réguliers nécessaire au bon fonctionnement des établissements.**

b) Des efforts certains pour réduire les surnombres disciplinaires et utiliser au mieux le potentiel de remplacement

(1) La réduction des surnombres disciplinaires se poursuit

L'objectif affiché depuis 2002 de réduction des surnombres disciplinaires a trouvé au cours de l'année scolaire 2006-2007 sa première traduction concrète, **avec une nette baisse des surnombres de l'ordre de 22 %.**

Cette diminution résulte du développement des actions de mobilisation des enseignants en surnombre, qui **ont concerné en 2006-2007 84 % des professeurs en sureffectifs, contre 78 % en 2005-2006.**

Ces actions permettent notamment d'employer les enseignants en surnombre dans des disciplines connexes, lorsque la réglementation le permet, ce qui est par exemple le cas des professeurs de philosophie et de langues, qui peuvent donner un demi service en lettres, ou les enseignants de génie civil, qui peuvent intervenir en mathématiques ou en sciences physiques.

Elles offrent également la possibilité aux personnels qui le souhaitent d'enseigner dans d'autres niveaux d'enseignement, sous d'autres statuts, comme celui de professeurs des écoles ou dans d'autres types d'établissement, comme les lycées professionnels, ou bien encore de suivre une formation de reconversion afin de réduire les surnombres disciplinaires structurels.

Ces actions de mobilisation de la « ressource enseignante » peuvent enfin prendre la forme d'une meilleure utilisation des personnels en surnombre, en les affectant en priorité sur des missions académiques, en améliorant les taux de remplacement dans les disciplines excédentaires ou en employant les enseignants surnuméraires à des activités pédagogiques dans leur établissement d'affectation.

Si l'efficacité de ces politiques est désormais indiscutable, le nombre de professeurs concernés étant en baisse pour la deuxième année consécutive, **elles se heurtent toutefois à des rigidités structurelles qu'elles ne permettent pas toujours de surmonter.**

**ENSEIGNANTS EN SURNOMBRE CONSTATÉS
EN FIN D'ANNÉE SCOLAIRE**

DISCIPLINES	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Conseillers principaux d'éducation	13,6	94,58	109,92	65,91
Enseignement général et technologique, dont				
<i>Disciplines d'enseignement général</i>				
Philosophie	211,23	157,66	115,31	77,94
Lettres modernes	177,83	575,27	565,97	546,62
Allemand	309,46	377,48	309,13	196,43
Anglais	18,98	159,78	34,69	51,8
Arabe	56,4	69,07	76,75	64,1
Espagnol	39,02	134,32	46,02	54,57
Autres langues	168,33	183,06	200,82	175,41
Éducation physique et sportive	155,08	516,12	502,6	300,54
Autres disciplines d'enseignement général	111,48	161,21	199,19	141,95
Total disciplines d'enseignement général	1 247,81	2 333,97	2 050,48	1 609,36
<i>Disciplines d'enseignement technologique, dont</i>				
Génie civil	79,31	54,72	28,99	16,28
Génie mécanique construction	32,07	45,31	43,66	52,91
Génie mécanique production	74,44	101,56	135,23	138,29
Génie électrique, électronique et automatique	249,02	227,87	182,88	153,32
Electrotechnique	96,17	98,12	64,04	50,12
Informatique et télématique	37,65	36,01	39,79	35,97
Économie et gestion comptable	56,16	43,7	55,62	27,6
<i>Autres disciplines d'enseignement général et technologique</i>	<i>100,75</i>	<i>92,99</i>	<i>108,05</i>	<i>104,25</i>
Total enseignement général et technologique	2 032,65	3 116,10	2 808,09	2 247,81
Enseignement en lycée professionnel, dont				
Disciplines d'enseignement général	274,87	315,22	200,48	95,55
Disciplines professionnelles	214,54	280,96	300,3	252,72
Total enseignement en lycée professionnel	489,41	596,18	500,78	348,27
TOTAL GÉNÉRAL	2 535,66	3 806,86	3 418,79	2 662

Source : Ministère de l'éducation nationale

Ces dernières tiennent avant tout à l'extrême spécialisation des disciplines de recrutement des professeurs, 327 spécialités étant offertes aux concours. Parmi elles, 174 n'ont pas été ouvertes au cours de la session 2007, ce qui signifie par voie de conséquence que des enseignants ont été recrutés en 2007 dans 153 disciplines différentes. **De ce point de vue, un effort de**

réflexion sur l'offre de recrutement reste sans doute à faire, qui va au-delà du développement de la seule bivalence.

Par ailleurs, la résorption des surnombres passe également par **une meilleure gestion des mouvements interacadémiques de personnels**, afin de permettre un bon ajustement d'une année scolaire à l'autre entre l'offre et la demande d'enseignement. Votre rapporteur se félicite donc des **progrès obtenus** grâce à la mise en place d'une **politique active de réduction des surnombres** et souhaite que celle-ci puisse désormais s'attacher à surmonter partiellement les **rigidités structurelles** de la « ressource enseignante ».

Votre rapporteur tient à le souligner, ces rigidités ne trouvent pas seulement leur origine dans les vœux d'affectation formulés par les personnels. Ceux-ci sont empreints d'une logique toujours compréhensible et souvent légitime d'évolution géographique et de progression salariale. Ce sont aussi les habitudes de gestion administrative qui conduisent à de faibles évolutions dans les pratiques de l'éducation nationale.

Votre rapporteur en a trouvé **un exemple particulièrement éloquent** dans les éléments d'information qui ont été portés à sa connaissance par le ministère de l'éducation nationale en réponse à ses interrogations sur les procédures d'affectation : *« les recteurs disposent d'une plus grande latitude pour valoriser de manière différenciée dans le barème académique les différents éléments relatifs à la situation administrative, individuelle, familiale ou civile du candidat. Ce paramétrage rectoral sera sans grand risque, car les services académiques sont loin d'être aventureux dans ce domaine, l'informatique est encore largement contraignante et la présence syndicale ne se dément pas du privé au local »*. On ne saurait mieux dire que les efforts de mise en place d'une gestion fine des ressources humaines dans l'éducation nationale se heurtent bien vite au poids des habitudes.

Il serait pourtant particulièrement nécessaire de développer toutes les formes de personnalisation des mouvements d'affectation, afin de garantir une meilleure adéquation entre les compétences et les souhaits particuliers des agents d'une part et les exigences des postes d'autre part, en s'efforçant de faire prévaloir avant toute chose l'intérêt du service, c'est-à-dire celui des élèves.

(2) Des progrès dans la gestion des affectations

De ce point de vue, le développement du dispositif d'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV) est prometteur. Créé en 2005, il vient remplacer l'ancien système des postes à exigences particulières (PEP), **en introduisant une innovation d'importance : l'APV fait prévaloir l'intérêt du service sur les vœux formulés par les agents, dans la mesure où ceux-ci ne permettraient pas de satisfaire les besoins jugés prioritaires**. En contrepartie de l'affectation sur un poste APV, les personnels bénéficient d'un traitement plus favorable de leur demande ultérieure de mutation, à condition d'avoir passé un certain temps sur ce même poste. La bonification accordée à ce titre est de l'ordre de 300 points, permettant ainsi à 70 % des

bénéficiaires du dispositif APV de voir leur premier vœu satisfait dans les mouvements ultérieurs, contre 38 % pour l'ensemble des enseignants ayant formulé des vœux d'affectation.

En pratique, les affectations relevant de l'APV concernent des établissements qui sont le plus souvent classés par ailleurs. Sur les 1 375 collèges et lycées ayant accueilli une promotion APV en 2007, seuls 121, soit 8,8 % ne l'étaient pas. **L'immense majorité des établissements concernés par l'APV relève donc ou bien des zones d'éducation prioritaire (ZEP), ou bien du plan de lutte contre la violence, ou bien encore des établissements dits sensibles.**

Au total, l'APV a concerné 42 379 enseignants en 2007, soit 12 % des professeurs du secondaire. 27 146 d'entre eux étaient éligibles à la bonification qui l'accompagne.

Votre rapporteur souhaite souligner l'importance du pas symbolique qui est franchi avec le développement de l'APV : les nécessités du service doivent, lorsque cela est réellement nécessaire, prendre le pas sur les souhaits des personnels, à la condition que ceux-ci trouvent une compensation réelle par ailleurs. Cette démarche est pleinement conforme aux exigences du service public.

Toutefois, si le dispositif APV permet de valoriser l'exercice en établissement présentant des difficultés particulières, il n'a pas pour effet l'affectation dans les collèges et lycées qui en relèvent d'enseignants expérimentés, si ce n'est volontaires. De fait, les professeurs récemment titularisés sont les premiers à rejoindre ces établissements, sans l'avoir souhaité le plus souvent et sans avoir reçu la formation nécessaire.

De ce point de vue, quelles qu'aient été les limites de la procédure PEP, elle consacrait en principe l'affectation sur des postes exigeants de personnels particulièrement qualifiés. Certes, en pratique, la réalité était plus contrastée. Mais avec la mise en place de l'APV, le ministère de l'éducation nationale renonce explicitement à l'objectif d'une affectation avant tout fondée sur les qualifications et les compétences requises pour exercer des postes souvent difficiles.

Votre rapporteur ne sous-estime pas les difficultés de gestion de mouvements de personnels pouvant concerner plusieurs dizaines de milliers d'agents, mais il apparaît essentiel à ses yeux de renforcer la logique d'affectation en fonction des compétences et non pas de la seule ancienneté.

Pour l'heure, seuls les postes relevant d'une procédure particulière, le mouvement spécifique académique (SPEA), sont attribués dans cet esprit d'adéquation entre les compétences particulières exigées par un poste et celles qui sont offertes par les enseignants.

Or les affectations opérées par ce biais concernent pour l'essentiel les plus valorisantes, c'est-à-dire les charges d'enseignement en sections européennes, les postes en sections de techniciens supérieurs, ou bien celles

qui requièrent des compétences très particulières, en matière d'éducation artistique notamment. Plus rares sont les emplois ainsi attribués en rapport avec les besoins de l'éducation prioritaire. C'est d'ores et déjà le cas pour les services de français langue étrangère (FLE) ou pour les enseignants « référents » dans les collèges des réseaux « ambition réussite » (RAR).

En 2007, sur les 978 affectations rentrant dans le cadre du mouvement SPEA intra-académique, seules 168 concernaient les RAR et 57 les enseignements FLE. Au total, c'est donc un peu plus d'un quart des affectations opérées via le SPEA qui permettaient de pourvoir au sein de l'éducation prioritaire des postes que l'on peut juger difficiles et particulièrement exigeants.

Il serait sans doute souhaitable d'aller plus loin et de poser le principe d'une affectation sur ce type d'emploi qui fasse l'objet d'une meilleure prise en compte des profils et des compétences des enseignants concernés.

De même, il serait bon que le mouvement SPEA gagne en ampleur. Pour l'heure, il ne concernait en 2007 que 1 011 agents au total, soit 3 % seulement de l'ensemble des mutés. Cette proportion reste donc très faible : votre rapporteur estime pour sa part que ces procédures spécifiques pourraient concerner un nombre plus important de postes, en étant étendues à l'ensemble des emplois auxquels des charges particulières sont associées.

Un tel développement ne saurait être envisageable sans **un accroissement corrélatif de la place tenue par le chef d'établissement dans ces procédures de recrutement particulières.** Compte tenu des exigences de certains établissements et de certaines formations, il paraît en effet naturel de **permettre aux personnels de direction de constituer des équipes éducatives réunies par un projet clair et partagé par tous.** Aux yeux de votre rapporteur, cela constitue une **voie de rénovation majeure de l'éducation prioritaire.**

(3) Vers une meilleure utilisation du potentiel de remplacement

(a) Des efforts d'optimisation du remplacement dans l'enseignement public qui n'ont pas encore porté tous leurs fruits

L'essentiel du coût du remplacement, estimé à 1 072,56 millions d'euros en 2008 dans l'enseignement public du second degré, découle de l'entretien d'un potentiel de remplacement stable dans les académies, afin de suppléer au plus vite les professeurs absents.

La prise de conscience du poids budgétaire représenté par les remplacements est récente dans l'éducation nationale. Des actions ont été engagées afin d'en rationaliser l'organisation et d'en limiter le coût.

Pour les suppléances de courte durée, l'axe majeur retenu a été celui de la réforme de la planification de la formation continue des professeurs, afin d'organiser celle-ci dans des périodes où les enseignants qui en bénéficient

n'ont pas d'heures de cours à assurer. De même, un effort significatif a été engagé afin de limiter l'emprise du temps de préparation des examens par les enseignants qui y participent, tant pour l'élaboration des sujets que pour l'organisation des épreuves.

De plus, aux termes de l'article 912-1 du code de l'éducation, introduit par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, les enseignants « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ».

LE REMPLACEMENT DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PUBLIC

Le ministère de l'éducation nationale employait en 2006-2007 **1 047 684 personnes** (services centraux et emplois directement rémunérés par les EPLE exclus). Ces effectifs sont considérables. Dès lors, et compte tenu des empêchements qui ne peuvent manquer de frapper des personnels, quels qu'ils soient, il existe un fort besoin de remplacement dans les établissements du second degré, où la spécialisation disciplinaire empêche d'organiser simplement la substitution d'un enseignant à un autre.

Pour limiter l'effet sur les élèves de ces absences, prévues ou imprévues, le remplacement peut être assuré par trois voies différentes :

- **pour les périodes de courte durée (inférieures à 15 jours)**, ce sont les professeurs employés au sein du même établissement qui ont vocation à remplacer leurs collègues absents, dans les conditions prévues par l'article L. 912-1 du code de l'éducation ;

- **lorsque l'empêchement d'un enseignant dépasse deux semaines**, il est alors prioritairement fait appel aux personnels spécialement affectés aux missions de remplacement : il s'agit des titulaires sur zone de remplacement (TZR) et des maîtres auxiliaires garantis de réemploi (MAGE) ;

- **lorsque aucun enseignant relevant de ces catégories n'est disponible**, les rectorats peuvent avoir recours à des personnels contractuels ou vacataires.

S'agissant des absences de courte durée, cette mission statutaire du corps professoral peut se traduire par l'obligation, pour tout enseignant désigné à cette fin par le chef d'établissement, d'assurer des heures de suppléance si nul autre professeur ne s'est porté volontaire pour le faire. Le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des enseignants du second degré prévoit toutefois une concertation en amont entre le chef d'établissement et les équipes pédagogiques, afin de définir un protocole organisant les suppléances de courte durée et organisant toutes les actions nécessaires pour en limiter le besoin.

Malgré ce souci marqué d'organiser le remplacement dans les meilleures conditions, votre rapporteur ne peut que constater que la proportion d'heures non assurées dans le second degré, pour des raisons autres que la fermeture totale de l'établissement, ne diminue pas.

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

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

En effet, si le pourcentage d'heures non assurées a baissé de 1 % en trois ans, celui des heures de cours n'ayant pu avoir lieu en raison de l'absence d'un professeur non remplacé est resté quasi inchangé (-0,1 %).

Votre rapporteur ne laisse pas d'être intrigué par cette stabilité, alors que sur la même période, les actions engagées afin de limiter le besoin de suppléance et d'optimiser les remplacements ont été nombreuses.

Par ailleurs, il convient de rappeler le coût important représenté par l'organisation du remplacement à l'échelle d'une administration comme celle de l'éducation nationale. Celui-ci résulte pour l'essentiel des suppléances de longue durée, qui contraignent, pour ne pas priver les élèves de professeurs, de disposer d'un volant d'enseignants titulaires spécialement chargés des éventuelles suppléances.

Des efforts significatifs ont été faits pour limiter la progression de ce potentiel de remplacement, en stabilisant le nombre de TZR et en réduisant le nombre de contractuels.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE REMPLACEMENT DISPONIBLES

	juin-03	juin-04	juin-05	juin-06	juin-07
Potentiel de remplacement	10 414	10 705	13 019	12 424	12 219
Contractuels pour le remplacement en cours d'année et la suppléance	9 241	8 818	5 587	4 747	4 711
Moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (ETP)	19 655	19 523	18 606	17 171	16 930
Moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (%) ⁽¹⁾	4,58 %	4,64 %	4,52 %	4,20 %	4,16 %
Besoin de remplacement en cours d'année et de suppléance ⁽²⁾	4,25 %	4,38 %	4,65 %	4,59 %	4,92 %

(1) Moyen mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance rapportés au nombre total d'enseignants devant élève.

(2) Absences de plus de 15 jours converties en ETP et rapportées au nombre total des enseignants devant élève.

Source : Ministère de l'éducation nationale

De plus, l'utilisation du potentiel de remplacement a été elle-même optimisée, les TZR et les MAGE assurant un nombre croissant d'heures de suppléance.

TAUX DE RENDEMENT DU REMPLACEMENT

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
70,29 %	74,14 %	82,54 %	84,92 %	82,15 %

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur se félicite de ces **efforts de bonne gestion**, qui permettront d'**économiser dès 2008 une large partie des 1 700 postes** supprimés au titre de la rationalisation du remplacement et de la réduction des surnombres.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge également sur les raisons pour lesquelles, alors même que le potentiel de remplacement est stable et que son rendement augmente, la proportion d'heures non remplacées en raison de l'absence d'un professeur ne varie pas.

Plus précisément, le taux de remplacement des absences de plus de 15 jours a augmenté de plus de 5 % depuis 2003. Pour les absences prévisibles de moins de 15 jours, cette proportion est passée de 25 % en 2004-2005 à 75 % en 2006-2007.

Dès lors, si le nombre d'heures devant élèves non remplacées ne diminue pas, cela ne peut avoir qu'une seule explication : le nombre d'absences des enseignants pour motif personnel imprévisible est en forte augmentation, sauf à ce qu'une autre variable, non communiquée à votre rapporteur, permette de rendre compte de cette intrigante situation.

(b) Une application maladroite, mais légitime du principe de parité en matière de remplacement

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la suppression de 340 emplois, soit 113 ETPT, au titre de la rationalisation du remplacement dans l'enseignement privé du premier et du second degré.

Cette application du principe de parité à la question des remplacements peut au premier abord sembler discutable, dès lors que l'organisation du remplacement dans l'enseignement privé n'est en rien comparable à celle pratiquée dans les établissements publics. En particulier, il n'y a pas à proprement parler de potentiel de remplacement dans le privé, puisqu'il n'existe aucun poste de maître de l'enseignement privé qui soit comparable à ceux des TZR.

Dès lors, parler de rationalisation de la suppléance dans l'enseignement privé, ce ne peut être qu'évoquer les absences de courte durée prévisibles. Celles-ci ne représentent toutefois qu'une faible partie des coûts optimisables du remplacement. La preuve en est au demeurant que les efforts de réduction de ceux-ci dans le public portent pour l'essentiel sur la meilleure utilisation des TZR.

La suppression de 340 postes dans l'enseignement privé au titre du remplacement ne peut donc résulter de la rationalisation du remplacement. Il s'agit bien plutôt d'un des **éléments constitutifs de l'application du principe de parité à l'ensemble des efforts de maîtrise des effectifs faits dans le public**. C'est en effet la **ventilation** des postes supprimés qui est discutable et non le **principe d'une suppression paritaire** dans l'enseignement privé.

En effet, le principe de parité n'a pas pour objet réel de définir la clef de répartition des progressions ou diminutions d'effectifs en fonction des besoins réels des établissements. Avec le temps, il a pris une dimension qui peut être qualifiée de « forfaitaire » : quelle que soit l'évolution relative du nombre d'élèves dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé, le principe de parité s'applique.

La meilleure preuve en est que l'évolution des emplois dans l'enseignement privé sous contrat n'a pas suivi celle des effectifs d'élèves. Entre 1993 et 2003, 2 935 postes supplémentaires sont allés aux établissements privés. Dans le même temps, compte tenu de la baisse démographique dans le secondaire, les effectifs d'élèves diminuaient de 35 416. Le privé dispose donc aujourd'hui de plus d'enseignants qu'en 1993 alors qu'il scolarise moins d'élèves.

La suppression de 340 postes au titre de la transposition des efforts effectués dans le public se justifie donc, dans la mesure où elle résulte de l'application du principe de parité à l'ensemble des suppressions de postes opérées dans le public, leur ventilation entre les différents types de gains de productivité espérés restant indicative. La **présentation** adoptée par le ministère de l'éducation nationale est donc **discutable dans la forme, mais non sur le fond**.

3. Un plafond d'emplois dont les variations s'expliquent également par la poursuite des transferts

Le plafond d'emplois pour 2008 de la mission « enseignement scolaire » s'élève, pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, à 1 005 891 ETPT, soit une baisse de 39 089 ETPT par rapport au plafond pour 2007.

Cette baisse s'explique :

- par l'effet du schéma d'emplois pour 2008 : - 3 900 ETPT ;
- par la poursuite de la décentralisation, 27 412 ETPT étant transférés aux collectivités territoriales ;
- par l'extension en année pleine des mesures adoptées dans la loi de finances pour 2007, à hauteur de 7 890 ETPT ;
- par l'effet de diverses mesures de transferts entre programmes et de mesures techniques de gestion des corps : - 113 ETPT.

Au total, l'évolution du plafond d'emplois entre 2007 et 2008 équivaut à une économie de 320 millions d'euros, hors mesures de transferts, et de 1 240 millions d'euros, transferts inclus.

B. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE L'ENCADREMENT DANS LES EPLE

Le plafond d'emplois de la mission « enseignement scolaire » ne reflète pas la réalité des personnels effectivement rémunérés par le ministère de l'éducation nationale, notamment *via* les EPLE. Aussi, pour apprécier la progression de l'encadrement effectivement offert aux élèves, il convient de prendre en compte les recrutements effectués directement par les EPLE, ainsi que les créations d'emplois qui sont opérées par conversion de postes existants.

1. Une forte progression du nombre d'assistants d'éducation

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit un renforcement de l'encadrement des élèves grâce à la création de 6 166 ETP d'assistants d'éducation, afin en particulier de permettre la mise en place de l'accompagnement éducatif en 2007 et son extension en 2008.

LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION

Les assistants d'éducation ont été créés par la loi n°2003-400 du 30 avril 2003, afin de se substituer progressivement aux anciens maîtres d'internat – surveillants d'externat (MI-SE). Recrutés sur des contrats d'une durée maximale de 3 ans renouvelables dans la limite de 6 ans, ils sont le plus souvent étudiants et généralement boursiers.

Les assistants d'éducation peuvent occuper deux types de fonctions différentes :

- les **assistants d'éducation au sens strict du terme** exercent pour l'essentiel des missions de surveillance et d'encadrement des élèves. Ils sont rémunérés par les EPLE et ne relèvent pas du titre 2. Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2005-1194 du 22 septembre 2006, ils peuvent assurer des missions d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques. Ils sont alors dits « assistants pédagogiques ». C'est cette dernière catégorie qui participera à la mise en place de l'accompagnement éducatif après les heures de cours.

- les **auxiliaires de vie scolaire (AVS)** peuvent être chargés de l'intégration individuelle d'un à trois élèves handicapés (AVSi) ou d'un accompagnement collectif (AVS Co), notamment dans les classes ou établissements accueillant en particulier des écoliers en situation de handicap. Seuls les AVSi sont comptabilisés dans les crédits du titre 2.

Le remplacement progressif des MI-SE par les assistants d'éducation explique l'augmentation rapide de leur nombre : en 2003, on recensait 15 000 ETP d'assistants d'éducation *stricto sensu* et 5 000 ETP d'AVS ; en 2008, leur nombre s'élèvera respectivement à 50 700 et à 9 332.

Plus précisément, des assistants pédagogiques chargés de l'accompagnement éducatif dans les collèges de l'éducation prioritaire seront recrutés à hauteur de **1 000 ETP au 1^{er} janvier 2008**. Au 1^{er} septembre 2008, ce seront **5 000 nouveaux ETP** d'assistants pédagogiques qui seront créés, afin de permettre la généralisation du dispositif dans tous les collèges. Enfin, au 1^{er} septembre 2008, **166 ETP d'AVS Co** seront recrutés afin d'assurer la mise en place de **200 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI)**, destinées à accueillir les enfants handicapés dans le secondaire.

Au total, ce sont donc 60 332 ETP d'assistants d'éducation qui assureront une large partie des missions d'encadrement des élèves. Ils se répartiront comme suit :

- 50 700 ETP d'assistances d'éducation au sens strict ;
- 9 332 ETP d'AVS, dont 7 500 AVSi et 1 832 AVS Co.

La très forte progression du nombre des auxiliaires de vie scolaire chargés de l'intégration individuelle constatée depuis 2003, qui se poursuivra en 2008, a permis en quelques années d'améliorer significativement l'accueil des écoliers handicapés dans les établissements scolaires.

Votre rapporteur tient à le rappeler, la France était sur ce point fort en retard sur ses voisins européens. En 2002-2003, seuls 7 400 enfants ou adolescents bénéficiaient d'un accompagnement individuel. En juin 2007, ils étaient 28 120. C'est donc un effort considérable qui a été fait en ce sens, grâce à la mobilisation des pouvoirs publics et des personnels des établissements.

Toutefois la hausse considérable des moyens consacrés à l'accueil des enfants handicapés ne permet pas toujours de suivre le rythme des nouvelles scolarisations. La loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 ainsi que la politique volontariste menée par les gouvernements successifs depuis quelques années ont suscité de très fortes attentes des familles. En 2006-2007, ce sont ainsi 24 000 enfants en situation de handicap qui ont été scolarisés pour la première fois.

Aux yeux de votre rapporteur, il importe que **des moyens suffisants soient mis à disposition des écoles** pour répondre aux besoins des familles. Un constat s'impose néanmoins également : quels que soient les crédits dont elle dispose, **l'éducation nationale aura toujours besoin de l'engagement des familles à ses côtés** afin d'accueillir les enfants dans les meilleures conditions possibles.

2. Un accompagnement des enfants handicapés renforcé grâce au renouvellement systématique de certains emplois de vie scolaire

Votre rapporteur se réjouit également de la décision prise à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008 de ne supprimer aucun des emplois de vie scolaire (EVS) chargés de l'accompagnement des enfants handicapés.

En effet, les EVS assurent des fonctions qui se rapprochent parfois de celles exercées par les assistants d'éducation, mais qu'ils exercent sous un statut plus précaire. La création des EVS répondait en effet à un souci d'insertion professionnelle, ces postes étant ouverts soit à des personnes sans emploi, alors recrutées par voie de contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), soit aux bénéficiaires des *minima sociaux via* des contrats d'avenir (CAV).

La principale caractéristique de ces contrats aidés, outre leur cofinancement par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, est leur durée, qui ne peut être inférieure à six mois, et qui ne peut dépasser trois ans pour les CAV et 24 mois pour les CAE. La situation des assistants d'éducation est bien différente, puisque leurs contrats peuvent aller jusqu'à 3 ans renouvelables dans la limite de six ans.

La **différence de statut** entre les assistants d'éducation et les EVS explique la volonté affichée par le ministère de l'éducation nationale de préférer le recrutement d'assistants d'éducation, dont les contrats sont plus stables, à celui des EVS.

Toutefois, et afin de tenir compte de manière fine des besoins d'encadrement, **tous les postes d'EVS chargés soit de l'accompagnement d'élèves handicapés, soit de l'assistance administrative aux directeurs d'écoles seront maintenus.** Quant aux EVS exerçant d'autres missions, ils seront renouvelés **à hauteur d'un poste sur deux.**

En juin 2007, l'on dénombrait 40 579 contrats aidés dans les établissements scolaires, dont 19 709 CAV et 4 617 CAE chargés d'accompagner les enfants handicapés et d'assister les directeurs d'écoles, et 16 253 CAE affectés à d'autres fonctions, qui vont de la documentation à l'encadrement d'activités culturelles, artistiques et sportives, en passant par des tâches administratives.

Au 31 décembre 2008, il devrait donc rester 30 000 EVS dans les écoles, collèges et lycées.

Par ailleurs, si votre rapporteur se réjouit **de l'augmentation de 1 million d'euros des crédits consacrés à la formation des AVS accompagnant les élèves en situation de handicap**, il regrette qu'un **effort similaire ne soit pas fait en direction des EVS** lorsque ceux-ci assurent des missions proches de celles des AVS.

3. Malgré des engagements budgétaires indiscutables, de sérieuses difficultés de recrutement des infirmières et des médecins scolaires

a) Malgré les ouvertures de postes, l'objectif de recrutement de 1 500 infirmières scolaires en cinq ans pourrait ne pas être tenu

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 prévoyait le recrutement de 1500 infirmières scolaires en 5 ans, afin que chaque établissement dispose en 2010 des personnels nécessaires pour assurer les nouvelles missions d'éducation à la santé et à la nutrition qui leur sont confiées.

Pour la troisième année consécutive, 500 emplois d'infirmières seront donc ouverts en 2008, par reconversion d'autant de postes de MI-SE.

Mais ces postes, bien que systématiquement financés depuis trois ans, ne sont pas pourvus, faute de candidats en nombre suffisant aux concours. M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a ainsi précisé devant votre commission que le taux de rendement de la session 2005 avait été de 65 %.

Dès lors, les effectifs d'infirmières scolaires ne progressent que très faiblement : à la fin de l'année 2006-2007, on ne comptait que 177 agents de plus qu'en 2004.

LES EFFECTIFS D'INFIRMIÈRES SCOLAIRES

	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Effectif total d'infirmières dans les académies	6 220	6 157	6 397

Source : Ministère de l'éducation nationale

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'un nombre significatif d'infirmières partira à la retraite dans les années à venir, ce qui fait peser des

doutes sérieux sur la possibilité non seulement de respecter l'objectif fixé par la loi d'orientation et programme sur l'avenir de l'école, mais même de maintenir à terme le nombre global de personnels infirmiers dans l'éducation nationale.

Votre rapporteur souhaite en conséquence qu'une réflexion s'engage **sur les modalités de recrutement des personnels infirmiers en milieu scolaire, afin de remédier à la faible attractivité de la profession.** Celle-ci découle d'une **rémunération nettement plus faible** que celle qu'offre l'exercice libéral ainsi que **des incertitudes qui accompagnent les concours**, notamment en matière d'affectation.

Une piste parmi d'autres pourrait donc être de ne pas se limiter au recrutement de personnels titulaires, mais de développer les partenariats et toutes les formes de service à temps partiel avec les infirmières du secteur libéral ou même celles des hôpitaux. Cela supposerait toutefois de concevoir des contrats et des modes de rémunération adaptés et attractifs.

b) Un recrutement de médecins de l'éducation nationale qui reste toujours insuffisant

Le recrutement des médecins de l'éducation nationale pose des problèmes similaires. Le taux de couverture des postes offerts aux concours est ainsi particulièrement variable d'une session à l'autre : en 2004 et en 2006, le rendement est maximal, mais en 2005 il n'était que de 80,9 % et de 87,3 % en 2003.

Une réforme du recrutement des médecins scolaires est donc intervenue en 2006, avec la parution du décret n° 2006-743 du 27 juin 2006, qui a substitué aux trois voies d'accès existant jusqu'ici un concours unique, ouvert à l'ensemble des médecins disposant d'un des titres requis pour exercer la médecine en France. A titre transitoire, les sessions 2006 à 2008 donneront lieu à deux concours, afin de permettre aux médecins agents non titulaires de bénéficier d'un recrutement particulier.

A moyen terme toutefois, il n'est pas certain que la réforme opérée suffise à permettre la couverture de l'ensemble des besoins de la médecine scolaire. L'exercice libéral paraît en effet souvent plus attractif que ne l'est une carrière de médecin de l'éducation nationale.

Ce constat conforte votre rapporteur dans sa conviction, partagée par le Sénat à l'occasion de l'examen de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qu'il eût été sans doute plus judicieux de transférer aux collectivités territoriales le soin de gérer les personnels médico-sociaux de l'éducation nationale.

En tout état de cause, votre rapporteur partage le sentiment exprimé par le ministre de l'éducation lors de son audition devant la commission : les besoins de la médecine scolaire imposent sans doute de **développer les formes de coopération**, par voie contractuelle, avec la médecine de ville.

**C. UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES MOYENS
D'ENSEIGNEMENT AU SERVICE DU POUVOIR D'ACHAT DES
PERSONNELS**

**1. Un constat largement partagé : le pouvoir d'achat des
enseignants baisse, au regard notamment de l'évolution de
leurs conditions de travail**

**Le présent projet de budget traduit un choix politique d'une
indiscutable force : faire de l'optimisation de la gestion un outil au service
du pouvoir d'achat des personnels.**

Le constat d'une dévalorisation latente du métier d'enseignant est
largement partagé par l'ensemble des organisations représentatives des
professeurs. Il se nourrit notamment du sentiment d'une baisse significative du
pouvoir d'achat des enseignants, qui serait en recul alors même que les
sujétions du métier iraient croissantes.

*a) Des carrières dont la valeur semble avoir stagné ou régressé selon
les corps*

Une étude menée par trois économistes, Mmes Btissam Bouzidi,
Touria Jaaidane et M. Robert Gary-Bobo, publiée en septembre 2006, avant
d'être révisée en janvier et mars 2007, montre que la réalité est plus
contrastée. Si la valeur des carrières des agrégés du secondaire et des
professeurs des universités a baissé d'environ 20 % en 25 ans, de 1981 à 2004,
la baisse similaire connue par les professeurs certifiés a été en partie
compensée par la mise en place d'une échelle hors classe à partir de 1990.
Enfin, la situation des instituteurs est restée stable, grâce à l'intégration
progressive dans le corps des professeurs des écoles.

Cette stagnation du pouvoir d'achat mesuré sur l'ensemble de la
carrière, voire cette régression pour les agrégés et les professeurs du supérieur,
trouve son origine dans l'érosion de la valeur réelle du point d'indice dans la
fonction publique qui a reculé de 15 % sur la même période. Comme le
soulignent les auteurs de l'étude, cette baisse des rémunérations réelles à un
échelon donné n'a été que partiellement compensée par les mesures
d'accélération des carrières, comme l'élargissement de l'accès à la hors classe,
voire sa création pour le corps des certifiés.

**Le sentiment de baisse du niveau réel des traitements des
enseignants n'est donc que partiellement confirmé par les travaux
scientifiques menés à ce sujet. Toutefois, cette impression s'explique sans
doute largement par l'évolution des conditions de travail sur la même
période, qui contribue indiscutablement à modifier la perception du
niveau des rémunérations.**

Bien qu'il ne puisse être directement confirmé par le recours à des outils statistiques fiables, votre rapporteur estime ce sentiment très largement partagé et les auditions qu'il a menées le confortent dans cette conviction.

LA PERCEPTION DÉGRADÉE DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

Le Syndicat national des enseignements du second degré (SNES) a adressé le 13 octobre 2007 un questionnaire à tous ses adhérents, afin de recueillir leur sentiment sur le métier de professeur et son évolution.

La deuxième question de ce questionnaire, qui repose pour une large part sur le principe des choix multiples, interroge les enseignants sur les qualificatifs qui leur « *paraissent les plus adaptés au métier* ».

Trois réponses au maximum pouvaient être cochées par les professeurs :

- *Difficile*
- *Passionnant*
- *Enrichissant*
- *Fatigant*
- *Dévalorisé*
- *Manque de moyens*
- *Interventions hiérarchiques excessives*
- *Ne se prononce pas*

Un constat s'impose : un enseignant qui aurait voulu exprimer un sentiment plutôt positif ne disposait que de deux qualificatifs pour cela, alors même que cinq appréciations négatives différentes étaient proposées.

Au-delà de ce déséquilibre, qui constitue un indéniable biais, cet exemple témoigne de la perception extrêmement dégradée du métier qui règne dans les établissements scolaires.

Au demeurant, la démocratisation de l'enseignement secondaire a eu des conséquences indiscutables sur le fonctionnement des établissements scolaires et sur les pratiques pédagogiques des enseignants. Le travail en équipe, qui suppose une concertation régulière en dehors du temps de cours, a ainsi connu un essor significatif.

Ces transformations contribuent sans doute largement à nourrir le sentiment de profonde évolution du métier d'enseignant, qui ne s'est pas reflétée dans les rémunérations qui y sont associées.

b) La baisse du nombre d'heures supplémentaires proposées n'a pas permis de compenser la relative stabilité de la valeur réelle des traitements

La stagnation des traitements des professeurs a été d'autant plus sensible que le volume des heures supplémentaires proposées a diminué de manière significative au cours des dernières années. **Selon les chiffres communiqués par le ministère, la part des heures supplémentaires rapportée à l'ensemble du potentiel d'enseignement est ainsi passée de 8,1 % à 6,8 % en 2006.**

Or c'est précisément le recours aux heures supplémentaires qui a traditionnellement permis aux enseignants, et en particulier aux plus jeunes d'entre eux, d'augmenter leurs revenus lorsque ceux-ci leur paraissaient insuffisants.

Ce point est d'autant plus essentiel que les études précitées étudient l'évolution de la valeur des traitements, qui ne représentent pourtant qu'une part des rémunérations perçues par les personnels enseignants. **Pour identifier pleinement les sources de la baisse de pouvoir d'achat perçue par les professeurs, il faudrait donc s'intéresser également à tous les revenus accessoires qui s'y ajoutent.** Des études complètes et approfondies sur ce sujet demeurent donc à réaliser.

2. Le recours aux heures supplémentaires, principal outil de soutien du pouvoir d'achat des enseignants

a) Une très forte croissance du nombre d'heures supplémentaires proposées

Le présent projet de budget prévoit une forte augmentation du nombre d'heures supplémentaires proposées aux enseignants. En particulier, la suppression de 3 500 emplois dans le second degré public et de 700 emplois dans le privé sous contrat se traduira par la création de 75 600 heures supplémentaires années (HSA), soit 34,95 millions euros (27,89 millions dans le public et 7,06 millions dans le privé). Ce choix de convertir des emplois en heures supplémentaires illustre la volonté affichée par le ministère de l'éducation nationale d'accroître la rémunération des enseignants volontaires plutôt que de créer des postes.

De plus, la mise en place de l'accompagnement éducatif dans les collèges de l'éducation prioritaire à compter de la rentrée des vacances de Toussaint en 2007 et sa généralisation à l'ensemble des collèges en septembre 2008 sera rendue possible grâce à l'ouverture de 1,2 million d'heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont inscrites, à hauteur de 37,3 millions d'euros, sur le programme « Vie de l'élève » et de 6 millions sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degré ».

Enfin, l'abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007, qui opérait une substantielle réforme des décharges, se traduit par un besoin supplémentaire de 50 000 heures d'enseignements, qui seront assurées non pas par la création d'emplois, mais par l'ouverture d'une dotation équivalente de HSA, à hauteur de 67,5 millions d'euros.

Au total, ce sont donc 145,75 millions d'euros qui seront consacrés en 2008 à la création de nouvelles heures supplémentaires, permettant ainsi aux enseignants qui le souhaitent d'accroître de manière significative leur rémunération.

Le coût global des heures supplémentaires dans les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale s'élevant en 2008 à 1 115 millions d'euros, **les heures nouvellement proposées représentent par conséquent 13,07 % de l'ensemble.**

HEURES SUPPLÉMENTAIRES ANNÉES ET HEURES SUPPLÉMENTAIRES EFFECTIVES

Les heures supplémentaires effectuées par les enseignants peuvent appartenir à deux catégories : les heures supplémentaires années (HSA) et les heures supplémentaires effectives (HSE).

Les heures supplémentaires années rémunèrent une augmentation du temps de travail hebdomadaire de l'enseignant, qui assure ainsi chaque semaine une ou plusieurs heures de plus que ne le prévoient ses obligations de service. Elles sont donc rémunérées sur une base annuelle, à hauteur de 36/52^e, l'année scolaire ne durant que 36 semaines.

Une seule HSA représente donc 36 heures supplémentaires dans une année scolaire. En juillet 2007, un professeur certifié de classe normale qui assurait une seule HSA au-delà de son service normal de 18 heures était rémunéré à ce titre 1264,44 euros pour une année.

Les heures supplémentaires effectives sont les heures assurées par les enseignants au-delà de leurs obligations statutaires, sans que ce service supplémentaire ne revête un caractère régulier.

Dès lors, les HSE sont décomptées en fonction des heures de cours effectivement données et une HSE équivaut à une seule heure d'activité réelle. Pour un professeur certifié de classe normale qui assure à l'occasion une seule HSE, ce temps de travail supplémentaire est rémunéré 33,66 € en juillet 2007. Lorsque cette heure est consacrée au remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée, ce taux est majoré de 9 % et porté à 36,59 €.

Ce différentiel de mode de calcul conduit à devoir comparer le coût de 36 HSE avec celui de 1 HSA afin d'en évaluer le caractère inégalement rémunérateur.

C'est donc un nombre considérable d'heures supplémentaires qu'il est proposé aux enseignants d'assurer. Les interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur ont exprimé leur scepticisme à ce sujet, estimant que les professeurs volontaires ne seraient pas suffisamment nombreux.

Il est vrai que l'exécution de la loi de finances pour 2006 peut faire naître quelques interrogations à ce sujet. Celle-ci prévoyait d'ouvrir 925 millions d'euros d'heures supplémentaires dans le second degré public, qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de 787 millions d'euros, soit une sous-consommation de 138 millions d'euros, représentant 14,9 % de l'enveloppe initiale.

Bien qu'il ait interrogé à plusieurs reprises le ministère de l'éducation nationale sur ce point, votre rapporteur n'a pu obtenir à ce jour aucune explication précise à ce sujet, la fongibilité des crédits étant systématiquement mise en avant.

Cependant, le ministre a eu l'occasion d'exprimer sa confiance au sujet de la pleine utilisation des crédits demandés au titre des heures supplémentaires, celles-ci devenant beaucoup plus attractives avec l'application à la fonction publique, et notamment aux enseignants, des dispositifs créés par la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007.

b) Des heures supplémentaires qui bénéficieront des dispositifs incitatifs fiscaux et sociaux

La parution du décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a permis **l'extension aux heures supplémentaires effectuées par les enseignants du dispositif incitatif prévu par la loi précitée.**

Celui-ci est double : les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires effectuées **à compter du 1^{er} octobre 2007** seront exonérées d'une part d'impôt sur le revenu et, d'autre part, des charges sociales pesant sur elles, soit 13,76 %.

S'agissant des personnels enseignants, le décret du 4 octobre 2007 précité vise les deux textes de référence en la matière (décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 pour les enseignants du second degré ; décret n° 66-787 du 14 octobre 1966 pour les enseignants du premier degré).

Toutefois, les alinéas 2, 4 et 6 du décret du 4 octobre 2007 apportent **deux restrictions** au champ d'application de ces exonérations :

- pour les personnels enseignants du second degré, les heures supplémentaires **effectuées dans le cadre de leur activité principale** seront seules concernées. Cela signifie par exemple que les heures supplémentaires assurées dans des formations de type apprentissage par des professeurs des EPLE du second degré ne relèveront pas du champ du dispositif ;

- pour les personnels enseignants du premier degré, ce sont les seules heures supplémentaires **consacrées à des activités de soutien** qui bénéficieront de cette mesure.

Par ailleurs, elle concernera tous les types d'heures supplémentaires, qu'elles soient annualisées (HSA) ou effectives (HSE). **Au total, 80 à 90 % des heures supplémentaires effectuées par les personnels enseignants pourraient donc être concernés, ce qui représenterait un coût de 140 millions d'euros pour les exonérations fiscales et de 130 millions d'euros pour les charges sociales et patronales.**

Lors de son audition par votre commission, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, a estimé qu'un professeur certifié qui assurerait deux heures de plus que ne l'exige son service **verrait sa rémunération annuelle s'accroître de 600 euros** par le jeu de ces exonérations, ces deux heures étant désormais payées 2 600 euros par an au

lieu de 2 000 euros jusqu'ici. **Les heures supplémentaires seront donc beaucoup plus attractives.** Dans ces conditions, votre rapporteur estime **qu'il n'y a pas lieu d'avoir d'inquiétude sur la consommation des heures supplémentaires ouvertes en 2008.**

En particulier, il convient de rappeler que ces dernières ont traditionnellement permis aux jeunes professeurs de compléter de manière significative leurs revenus et qu'à ce titre, il y a toujours eu une forte demande au sein du corps enseignant. De plus, le recours aux heures supplémentaires permet d'accroître le temps de travail et donc les revenus des agents **sur la base du volontariat.** Les obligations de service restent donc inchangées, à cette nuance près que les enseignants peuvent être tenus, en vertu des dispositions du décret n° 99-880 du 13 octobre 1999, d'effectuer une HSA dans l'intérêt du service.

Toutefois, **ces exonérations fiscales et sociales ne bénéficieront pour l'essentiel qu'aux seuls enseignants.** Les personnels ingénieurs, administratifs, ouvriers, techniques et de santé, dits IATOS, ne sont dans leur imminente majorité pas concernés par les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, également visées par le décret du 4 octobre 2007, mais relevant du système de la compensation. Comme le précise la circulaire du 16 novembre 2007, adressée aux recteurs et coordonnateurs académiques paye, seuls les heures supplémentaires effectivement accomplies par les conducteurs automobiles et les chefs de garage se verront appliquer ces exonérations.

Enfin, les heures supplémentaires de surveillance qu'effectueraient les maîtres d'internats et les surveillants d'externat (MI-SE), dans la mesure où il s'agit là des missions qu'ils assurent à titre principal, seront éligibles à ces dispositifs. Toutefois, le corps des MI-SE étant en voie d'extinction, cela ne concernera qu'un nombre limité de personnels.

3. D'importantes mesures catégorielles permettent également de soutenir le pouvoir d'achat de l'ensemble des personnels

Le présent projet de budget prévoit également de consacrer **150,4 millions d'euros aux mesures catégorielles**, dont 77,8 millions d'euros permettent de couvrir l'effet en année pleine des dispositions prévues en loi de finances initiale pour 2007.

S'agissant des personnels enseignants, l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles se poursuivra en 2008 et devrait s'achever en 2009.

Un effort particulier sera également fait en faveur des personnels de direction. A l'issue de discussions associant leurs représentants et le ministre de l'éducation nationale, le relevé de conclusions du 24 janvier 2007 prévoyait en effet des mesures de revalorisation de carrière, notamment en ouvrant plus largement l'accès à la hors classe et en élargissant le bénéfice de l'indemnité

de responsabilité de direction aux proviseurs et principaux adjoints. **Ces mesures représentent au total 1,58 million d'euros, dont 0,68 million d'euros en tiers d'année.**

Quant aux personnels d'encadrement, ils feront également l'objet de mesures particulières. Les conseillers d'administration scolaire et universitaire (CASU) verront leurs emplois de débouché élargis et l'indice terminal des secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire (SGASU) sera revalorisé, pour un coût total de 1 million d'euros.

Enfin, le plan de requalification de la filière laboratoire sera poursuivi en 2008, à hauteur de 1,4 million d'euros. De même, la réduction des écarts indemnitaires entre les personnels non enseignants de l'éducation nationale et ceux des autres ministères connaîtra une nouvelle étape, avec 8 millions d'euros consacrés à cette fin en 2008, portant ainsi à 137 millions d'euros la somme totale destinée au financement de cette revalorisation des régimes indemnitaires.

II. LE BUDGET POUR 2008, TRADUCTION DE DEUX PRIORITÉS MAJEURES : REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT ET OFFRIR UN ENSEIGNEMENT ET UN ACCOMPAGNEMENT AU PLUS PRÈS DES BESOINS DES ÉLÈVES

A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA REVALORISATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

Au-delà des mesures détaillées qui seront prises en faveur des personnels, et notamment des enseignants, le ministère de l'éducation nationale a engagé une réflexion approfondie sur l'évolution du métier d'enseignant, dans l'optique de sa réhabilitation.

En effet, si l'ouverture de nouvelles heures supplémentaires permettra d'augmenter le pouvoir d'achat des professeurs qui souhaiteront les assurer, elle ne permettra pas la revalorisation de la carrière des enseignants dans son ensemble. La valeur réelle de celle-ci, votre rapporteur l'a déjà souligné, a stagné pour l'ensemble des corps de professeurs, conduisant à la naissance d'un sentiment latent de dégradation de leurs conditions de vie et de travail.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la constitution de la commission sur l'évolution du métier d'enseignant, présidée par M. Marcel Pochard. Celle-ci a reçu un mandat particulièrement large, et s'intéressera non seulement aux professeurs de l'enseignement public, mais aussi à ceux des établissements privés, en particulier agricoles.

De plus, cette commission est chargée d'étudier la « condition enseignante » dans son ensemble, afin de déterminer les évolutions à apporter aux carrières, aux missions et aux obligations de service pour rendre à nouveau pleinement attractif le métier de professeur.

Les conclusions de ses travaux prendront deux formes : un « livre vert », rendu public au cours du mois de décembre, qui esquissera des pistes de réforme qui feront l'objet d'une large concertation. A l'issue de celle-ci, la rédaction d'un « livre blanc » permettra de formaliser des propositions plus précises au cours des premiers mois de l'année 2008, lesquelles seront à leur tour soumises à un dialogue approfondi.

Ce choix d'une conclusion des travaux en deux temps permettra, votre rapporteur en est convaincu, de ne pas craindre de proposer des réformes profondes dans le « livre vert », et de ne les transcrire dans un « livre blanc » qu'une fois qu'elles auront fait l'objet d'un large accord. C'est donc une méthode ambitieuse qui a été choisie pour cette commission dont, votre rapporteur a pu le constater à plusieurs reprises, les enseignants attendent beaucoup.

Reste une incertitude au sujet de l'articulation des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard et de ceux des auditeurs de la

révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007 et dont les premières conclusions devraient être connues au début de l'année 2008. **Votre rapporteur souhaite que ces deux séries de travaux menés en parallèle soient coordonnées**, afin d'aboutir à des pistes de réforme sinon communes, du moins compatibles entre elles.

1. Un effort d'anticipation des conséquences éventuelles des travaux de la commission présidée par M. Marcel Pochard

a) Une provision de 41 millions d'euros a été constituée afin d'engager la revalorisation du métier d'enseignant

Afin d'anticiper le coût des mesures de revalorisation du métier d'enseignant préconisées par la commission précitée, le présent projet de budget constitue **une provision de 41 millions d'euros**, ventilée entre les programmes « Enseignement scolaire public du second degré » et « Enseignement privé du premier et du second degré », **à hauteur respectivement de 34 et de 7 millions d'euros**. Par ailleurs, la répartition des crédits provisionnés entre les programmes n'est qu'indicative, puisque la revalorisation projetée ne concernerait pas seulement les personnels enseignants du second degré public, mais aussi ceux du premier degré. La concentration de la provision sur le seul programme n° 141 est donc purement technique et n'a pas pour objet d'exclure les professeurs des écoles du bénéfice des réformes envisagées.

Les premières mesures devant s'appliquer à compter de la rentrée 2008, cette somme de 41 millions d'euros correspond à **un effet en tiers d'année**, dont le coût en année pleine s'élèverait à 123 millions d'euros.

b) Une provision dont le montant reste relativement faible

Sans doute ne s'agit-il là que d'une provision, dont le montant est en lui-même purement indicatif. Cependant, compte tenu des effectifs de personnels concernés, cette dernière apparaît relativement modeste. Au 1^{er} janvier 2007, l'on dénombrait en effet 982 678 enseignants dans l'enseignement public et privé sous contrat. **Les crédits provisionnés représentent donc une somme de 41,72 euros par professeur en tiers d'année, soit 125,17 euros par an.**

