

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 13

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteurs spéciaux : MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	7
CHAPITRE I FAVORISER LA RÉUSSITE SCOLAIRE	9
I. LE SOUTIEN PERSONNALISÉ, UNE POLITIQUE QUI S’AFFIRME	9
A. LES DISPOSITIFS INSCRITS DANS LE TEMPS SCOLAIRE.....	9
1. <i>Les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) : des aides non spécialisées à l’école primaire et au collège.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les aides personnalisées en CM1 et CM2</i>	<i>11</i>
3. <i>La prise en charge du handicap</i>	<i>11</i>
B. LES DISPOSITIFS DONT LE BÉNÉFICE EST CONDITIONNÉ AU VOLONTARIAT DES ENSEIGNANTS	12
1. <i>L’accompagnement éducatif pour les élèves de l’éducation prioritaire et les collégiens.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Les stages de remise à niveau pour les élèves de CM1 et CM2.....</i>	<i>14</i>
II. LE RETOUR DE « L’ÉTABLISSEMENT ».....	14
A. LES INTERNATS D’EXCELLENCE	15
1. <i>Une dynamique relancée en 2010.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Un financement soutenu par le programme d’investissements d’avenir.....</i>	<i>16</i>
B. LES ÉTABLISSEMENTS DE RÉINSERTION SCOLAIRE	16
C. LE PROGRAMME « COLLÈGES ET LYCÉES POUR L’AMBITION, L’INNOVATION ET LA RÉUSSITE » (CLAIR)	17
III. LE VOLET FINANCIER DE LA REVALORISATION DU MÉTIER D’ENSEIGNANT	19
A. LA REFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS.....	19
1. <i>La modification des attributions du ministère de l’éducation nationale</i>	<i>19</i>
2. <i>Les bourses de maîtrise, le volet financier du dispositif « préparation aux concours enseignants »</i>	<i>19</i>
3. <i>Le versement de gratification aux étudiants stagiaires : le volet financier du dispositif « préparation aux concours enseignants ».....</i>	<i>20</i>
B. LE PLAN « CARRIÈRES ».....	21
1. <i>L’amélioration du début de carrière des personnels enseignants, d’éducation et d’orientation</i>	<i>22</i>
2. <i>Une meilleure reconnaissance sur le plan indemnitaire de certaines fonctions confiées aux personnels enseignants et d’éducation.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Les orientations retenues par le ministère en matière de revalorisation des carrières, des rémunérations et des fonctions des personnels de direction</i>	<i>24</i>

CHAPITRE II - LES DÉPENSES DE PERSONNEL	27
I. LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	27
A. UNE DIMINUTION GLOBALE... ..	27
B. ... QUI DOIT ÊTRE CORRIGÉE PAR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	29
II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2	30
A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2011	30
1. <i>L'enseignement technique agricole : une évolution inquiétante</i>	30
2. <i>L'augmentation paradoxale du plafond du ministère de l'éducation nationale alors même que le PLF pour 2011 prévoit la suppression de 16 000 emplois à la rentrée 2011</i>	31
a) Le personnel enseignant : - 15 400 emplois à la rentrée 2011	32
(1) Les suppressions de postes dans l'enseignement public : - 13 767 emplois	32
(2) L'application du principe de parité dans l'enseignement privé : - 1 633 emplois.....	33
b) Le personnel non enseignant : la suppression de 600 emplois.....	33
3. <i>Un schéma d'emplois qui s'applique à un plafond sensiblement corrigé</i>	34
a) Les départs en retraite : un aléa important pour le ministère ?	34
b) Les autres mesures « correctives ».....	35
B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION.....	36
1. <i>La décomposition de la masse salariale</i>	36
2. <i>Les principaux facteurs d'évolution</i>	38
III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2	40
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE.....	40
1. <i>Les assistants d'éducation : 52 200 personnes</i>	41
2. <i>Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 38 000 contrats</i>	41
3. <i>Les auxiliaires de vie-scolaire collectifs : 2 166 contrats</i>	42
B. LES AUTRES PERSONNELS	43
1. <i>Les personnels de certaines collectivités d'outre mer</i>	43
2. <i>Les personnels non enseignant de l'enseignement privé</i>	43
3. <i>Les personnels des opérateurs de la mission</i>	44
CHAPITRE III - EXAMEN DES PROGRAMMES	47
I. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	47
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2011	47
B. L'IMPOSSIBLE CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ?	48

II. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	49
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011	49
B. L'ANNÉE SCOLAIRE 2010-2011 EST MARQUÉE PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME DU LYCÉE	50
III. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	51
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011	51
B. L'AIDE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉLÈVES	53
1. <i>Les crédits de la MIES, une part de l'action sociale</i>	53
2. <i>La gestion des bourses, des évolutions</i>	53
IV. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	54
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011	54
B. OBSERVATIONS	55
V. LE PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	56
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011	56
B. LE RÔLE DES ACADÉMIES DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF DE REMPLACEMENT	57
VI. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	59
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011	59
B. UN ENSEIGNEMENT EFFICACE MAIS UN FINANCEMENT FRAGILE	60
1. <i>Un ancrage confirmé au sein de la présente mission</i>	60
2. <i>Des modalités de financement qui restent préoccupantes</i>	61
a) Les fermetures de classe : une politique soutenable ?	61
b) Les reports de charge reflètent le financement contraint de l'enseignement technique agricole	62
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	63
• ARTICLE 73 quater (nouveau) Demande de rapport sur les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés.	63
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL	75

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

1) La mission « Enseignement scolaire » représente, au sein du projet de loi de finances pour 2011, **21,6 % des crédits de paiement du budget général** et **49 % des emplois autorisés**.

2) Le présent projet de loi de finances **confirme la politique de soutien personnalisé aux élèves**.

3) L'année scolaire 2010-2011 est marquée par **l'ouverture d'établissements spécifiques**, tels que les **internats d'excellence** ou les **établissements de réinsertion scolaire**. Ces opérations, qui s'inscrivent dans un cadre partenarial avec les collectivités territoriales et les associations, bénéficient de financements multiples. Il convient, notamment, de relever le soutien du programme d'investissements d'avenir à la conception des internats d'excellence à hauteur d'au moins 300 millions d'euros.

4) **Les dépenses de personnel stricto sensu (titre 2) représentent près de 94 % des crédits de la mission**. Elles augmentent, hors CAS « Pensions », de 51,5 millions d'euros par rapport à 2010. Le coût des mesures catégorielles pour 2011, soit 199 millions d'euros, représentent plus de la moitié des économies résultant de l'application des schémas d'emplois 2010 et 2011, soit 366 millions d'euros.

5) Le présent projet de budget propose de fixer **le plafond d'emplois de la mission à 983 070 ETPT**, dont 968 194 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale.

S'agissant du programme « **Enseignement technique agricole** » relevant du ministère de l'agriculture, **le plafond d'emplois est fixé à 14 876 ETPT, dont 12 235 ETPT d'enseignants pour 2011. Il diminue de 214 ETPT, dont 117 ETPT d'enseignants, par rapport à 2010. Ces chiffres ne prennent pas en compte la gestion 2010 et ne permettent pas un suivi pertinent des emplois du programme.**

S'agissant des programmes du **ministère de l'éducation nationale**, le plafond d'emplois proposé en 2011 **est cependant en augmentation de 4 528 emplois ETPT par rapport à 2010**. Ce paradoxe s'explique d'une part, par l'impact « *des corrections techniques* » apportées par le ministère, qui conduit à majorer de plus de 20 000 emplois le plafond du ministère, et d'autre part, par la suppression de 16 000 emplois à la rentrée prochaine. Le nombre de suppressions **correspond au principe du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux**.

6) **Les « corrections techniques » apportées au plafond d'emplois du MEN représentent 2 % du plafond d'emplois 2010**. De tels ordres de grandeurs ne peuvent que laisser sceptique sur le pilotage du plafond d'emplois du premier employeur de l'Etat. Si l'on admet que les corrections opérées en 2011 relèvent bel et bien, dans leur totalité, d'un effort de sincérité budgétaire, elles invalident rétrospectivement les plafonds soumis au vote du Parlement au cours des dernières années, compromettent la crédibilité des précédents schémas d'emplois et rendent impossible une réelle appréciation objective de l'effort du ministère en matière de réduction de ses effectifs.

7) **Les modalités précises** de mise en œuvre du schéma d'emploi, seront, contrairement aux années précédentes, **non plus définies au niveau national, mais par les académies**, qui ont procédé au cours de l'année 2010 à un réexamen des moyens mis à leur disposition. Cette démarche pragmatique implique en contrepartie un renforcement de l'information du Parlement *a posteriori*, notamment lors de l'examen du projet de loi de règlement.

8) Regroupés au sein du programme 230 « Vie de l'élève », les personnels d'assistance éducative comprennent les assistants d'éducation, les emplois vie scolaire et les auxiliaires de vie scolaire-collectifs. **Environ 92 366 personnes** seraient rémunérées sur la base des crédits d'intervention de ce programme au titre de leur mission d'assistance éducative.

Il convient de noter que **ces personnels, rémunérés par les établissements scolaires ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs puisque les établissements publics locaux d'enseignement ne sont pas reconnus comme des opérateurs.**

9) S'agissant du programme relatif à l'enseignement public du premier degré, il convient de noter le « blocage » de l'expérimentation relative à la création d'établissements publics primaires.

10) S'agissant du programme relatif à l'enseignement public du second degré, la présente année scolaire est marquée par la mise en œuvre de la réforme du lycée, notamment dans les classes de seconde.

11) S'agissant du programme « Vie de l'élève », l'évolution des modalités d'attribution et de versement des bourses nationales se traduit par la mutualisation de cette gestion par les académies.

12) S'agissant du programme relatif à l'enseignement privé, il convient de noter que cet enseignement participe pleinement au schéma d'emplois proposé pour la rentrée 2011, avec la suppression de 1 633 emplois, après 1 400 à la rentrée 2010.

13) S'agissant du programme support de la mission, on peut observer le renforcement du rôle des académies, qui deviennent par exemple un élément central du nouveau dispositif de remplacement.

14) S'agissant enfin du programme relatif à **l'enseignement technique agricole, votre commission se félicite du maintien de ce programme au sein de la mission** : le rattachement de ce programme au ministère de l'agriculture aurait non seulement fragilisé davantage le financement de cet enseignement, mais il aurait également remis en cause l'esprit de la LOLF qui a conduit, par souci de cohérence de l'action publique dans un domaine, à la création de missions budgétaires interministérielles.

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 75 % des réponses portant sur la mission « Enseignement scolaire » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux s'agissant des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale. Ce taux était de 87 % en ce qui concerne le programme « Enseignement technique agricole » du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

La mission « Enseignement scolaire » représente, au sein du projet de loi de finances pour 2011, **21,6 % des crédits de paiement du budget général** et **49 % des emplois autorisés**.

A périmètre constant, le budget de l'enseignement scolaire progresse, par rapport à la LFI 2010 **de 1,59 %**. Il reste le premier budget de l'Etat. Dans un budget où la masse salariale représente plus de 94 % des crédits, la quasi intégralité de cette augmentation est consacrée à la dépense de personnels.

CHAPITRE I FAVORISER LA RÉUSSITE SCOLAIRE

I. LE SOUTIEN PERSONNALISÉ, UNE POLITIQUE QUI S’AFFIRME

La prise en charge individualisée des élèves est devenue un axe central des politiques éducatives.

S'additionnant à la logique de territoire, dont l'éducation prioritaire est l'expression la plus importante, **l'individualisation des parcours scolaires mobilise de plus en plus de moyens** depuis la loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école. Le présent projet de loi de finances pour 2011 confirme cette progression des crédits.

Votre commission est favorable à cette tendance dans la mesure où elle semble être **le moyen le plus pertinent de répondre aux difficultés des élèves**.

A. LES DISPOSITIFS INSCRITS DANS LE TEMPS SCOLAIRE

1. Les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) : des aides non spécialisées à l'école primaire et au collège

La loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école a prévu la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) pour les élèves qui éprouvent des difficultés dans l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences.

A l'école primaire, la généralisation de la mise en œuvre des PPRE, qui a débuté en 2006-2007, s'est achevée en 2008-2009.

Votre commission observe que la proportion d'élèves bénéficiaires d'un PPRE augmente régulièrement chaque année : en 2008-2009, près de 7,5 % des écoliers ont ainsi bénéficié d'un PPRE, ce taux étant de 13,5 % pour les élèves relevant de l'éducation prioritaire. Il convient également de

souligner que depuis 2006, ce dispositif est davantage centré sur les élèves redoublants qui représentent près de 72 % de la cible en éducation prioritaire.

Élèves ayant bénéficié d'un PPRE à l'école

	Hors EP	EP	Total
2006-2007 Ecole	4,07 % (dont 30,38 % de redoublants)	7,54 % (dont 50,62 % de redoublants)	4,59 %
2007-2008 Ecole	5,94 % (dont 43,84 % de redoublants)	10,22 % (dont 50,24 % de redoublants)	6,61 %
2008-2009 Ecole	6,10 % (dont 64,69 % de redoublants)	13,50 % (dont 71,89 % de redoublants)	7,34 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Ce dispositif a notamment bénéficié, dans le cadre de la loi de finances pour 2007 de la création de 500 ETP au 1^{er} janvier 2007, permettant le recrutement de 1 000 assistants pédagogiques à mi-temps.

Au collège, les PPRE visent l'amélioration de compétences de base ciblées à partir d'un diagnostic des difficultés de l'élève. Ils sont mis en œuvre aussi bien dans la classe par des méthodes de différenciation pédagogique (objectifs de travail et exercices adaptés au niveau de l'élève) que lors d'actions spécifiques d'aide et, le cas échéant, d'un ensemble d'autres aides coordonnées. La part des élèves bénéficiant d'un PPRE par rapport à l'ensemble des élèves scolarisés, est supérieure à 7,5 % sur l'ensemble du territoire et supérieure à 11,5 % en éducation prioritaire. **Ces taux augmentent régulièrement depuis 2006, ce dont se félicite votre commission.**

Néanmoins, il serait **intéressant de connaître la valeur ajoutée de ces programmes sur la réussite des élèves concernés**. Votre commission note qu'une enquête est en cours afin de déterminer l'impact du PPRE sur l'acquisition du socle commun.

Proportion d'élèves ayant bénéficié d'un PPRE

	Hors EP	EP	Total
en 2006-2007	4,50 %	9,05 %	5,36 %
en 2007-2008	6,50 %	10,70 %	7,30 %
en 2008-2009	7,70 %	12,00 %	8,50 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Les moyens dont disposent les collèges pour mettre en œuvre les PPRE **sont inclus dans la dotation globale horaire (DGH) du collège**. Dans

le cadre de leur autonomie, les collèges disposent d'un volant d'heures non affectées *a priori* : il s'agit des deux heures par semaine d'aide aux élèves et d'accompagnement au travail en 6^{ème}, de la demi-heure par semaine non affectée et des deux heures par semaine dédiées aux itinéraires de découverte ou au traitement de la difficulté scolaire en 5^{ème} et en 4^{ème}. Selon leur projet d'établissement, les collèges peuvent consacrer tout ou partie de ces heures aux PPRE ; de même, ils peuvent consacrer d'autres heures non affectées de leur DGH aux PPRE.

En 2008-2009, l'enquête réalisée donne un volume global de **525 000 heures consacrées aux PPRE en collège**, contre 480 000 heures l'année scolaire précédente, soit une augmentation de 9,3 %. Il est à noter que, étant donné le caractère global du PPRE, ce volume ne prend pas en compte les temps habituels de classe au cours desquels les élèves bénéficient d'un accompagnement personnalisé. **60 % des moyens en heures sont consacrés aux élèves de 6^{ème}**, 26 % aux élèves de 5^{ème} et 14 % aux élèves de 4^{ème}. **Au total, 37 440 enseignants ont été mobilisés en 2008-2009.**

2. Les aides personnalisées en CM1 et CM2

Dans l'enseignement primaire, la durée de la semaine scolaire a été ramenée à 24 heures d'enseignement pour tous les élèves par la suppression des cours du samedi matin. **Les deux heures ainsi libérées sont mobilisées au bénéfice des élèves rencontrant des difficultés en français et en mathématiques.** Pour l'année 2008-2009, les aides personnalisées ont concerné 1 090 564 élèves. **Ce dispositif qui nécessite l'accord de l'élève, entre dans le service annuel des professeurs dans la limite de 60 heures par an.**

3. La prise en charge du handicap

L'accueil des élèves handicapés est devenu pour le ministère de l'éducation nationale une priorité suite à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹.

¹ *L'article 19 de cette loi a modifié l'article L. 112-1 du code de l'éducation désormais ainsi rédigé : « Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en application des articles L. 111-1 et L. 111-2, le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. Dans ses domaines de compétence, l'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés. Tout enfant, tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé est inscrit dans l'école ou dans l'un des établissements mentionnés à l'article L. 351-1, le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence ».*

En 2009-2010, **187 490 élèves handicapés ont été scolarisés en milieu ordinaire**, contre 174 673 en 2008-2009, soit une augmentation de 7,3 %.

Au total, le ministère de l'éducation nationale consacrerait, pour l'année 2010-2011, au minimum 300 millions d'euros à l'accueil des élèves handicapés, dont notamment :

- 9 000 emplois ETPT d'auxiliaires de vie scolaire individuel, soit **203,4 millions d'euros en 2011 ;**

- **40,6 millions d'euros** au titre des emplois de vie scolaire faisant fonction d'auxiliaire de vie ;

- la rémunération des auxiliaires de vie-collectif (AVS-CO) à hauteur de **53,2 millions d'euros**, soit la rémunération de 2 166 AVS-CO en année pleine.

Ce coût ne comprend pas :

- **le matériel pédagogique adapté**, soit 13 millions d'euros pour 2011. 11 % des élèves handicapés bénéficieraient d'un matériel pédagogique adapté ;

- **la masse salariale afférente aux postes d'enseignants spécialisés qui contribuent à la scolarisation d'enfants malades ou handicapés** : 7 848 postes sont affectés aux établissements publics d'enseignement et 5 276 postes sont mis à disposition des établissements sanitaires ou médico-sociaux. Il convient d'ajouter les heures supplémentaires d'enseignement attribuées à ces enseignants qui assurent un soutien pédagogique aux élèves scolarisés dans les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS).

B. LES DISPOSITIFS DONT LE BÉNÉFICE EST CONDITIONNÉ AU VOLONTARIAT DES ENSEIGNANTS

1. L'accompagnement éducatif pour les élèves de l'éducation prioritaire et les collégiens

L'accompagnement éducatif des élèves hors temps scolaire a été mis en place à la rentrée 2007. Les élèves **volontaires** sont accueillis, tout au long de l'année scolaire, quatre jours par semaine, de préférence pendant deux heures en fin de journée après la classe. Diverses activités leur sont proposées, dans quatre domaines éducatifs : l'aide aux devoirs et aux leçons, la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle, et la pratique orale des langues.

L'aide aux devoirs et aux leçons est assurée par des enseignants volontaires, des assistants pédagogiques et des assistants d'éducation. L'animation des activités sportives, artistiques et culturelles est, selon les situations, assurée par des enseignants volontaires ou des intervenants

extérieurs, ainsi que par des assistants d'éducation si elles se déroulent dans l'établissement.

Le dispositif a été mis en place à la rentrée 2007 dans les collèges relevant de l'éducation prioritaire, notamment des réseaux « ambition réussite ». **A la rentrée 2008, il a été étendu aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire et à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat.**

En 2009-2010, selon les données transmises par les académies, **2 846 écoles élémentaires publiques de l'éducation prioritaire ont organisé l'accompagnement éducatif, soit 76 % d'entre elles** : 172 169 élèves, encadrés par 21 400 intervenants, ont bénéficié du dispositif. Parmi eux, 60,7 % ont choisi l'aide au travail scolaire, 12 % les activités sportives et 27,3 % les activités artistiques et culturelles.

Le dispositif a également concerné en 2009-2010 près de 5 200 collèges publics, soit plus de 800 000 collégiens, dont 25 % étaient boursiers. 62,1 % d'entre eux ont choisi l'aide aux devoirs, 20,7 % les activités artistiques et culturelles, 10,4 % les activités sportives et 6,8 % un soutien en langues vivantes.

Le bilan horaire et financier provisoire pour l'année scolaire 2009-2010 montre que ce dispositif a mobilisé 4,45 millions d'heures supplémentaires pour un coût de 118,4 millions d'euros.

Ce bilan pour l'année scolaire 2009-2010 se présente comme suit :

	Année scolaire 2009-2010	En nombre d'heures	%	En crédits	%
Titre 2	Heures supplémentaires effectives des enseignants (HSE)	2 379 000	53,5 %	82 637 000 €	69,8 %
	Vacations des autres catégories de personnels de l'éducation nationale (CPE, personnels de documentation...)	783 000	17,6 %	13 698 000 €	11,6 %
	Sous-total titre 2	1 008 000	66,0 %	96 335 000 €	81,4 %
Titre 6	Heures effectuées par les assistants d'éducation et assistants pédagogiques	1 051 000	23,6 %	17 004 000 €	14,3 %
	Interventions des associations et autres prestataires extérieurs	237 000	5,3 %	5 073 000 €	4,3 %
	Sous-total titre 6	1 288 000	34,0 %	22 077 000 €	18,6 %
	Total	4 450 000	100 %	118 412 000 €	100 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Il est à noter que les heures supplémentaires des enseignants représentent à elles seules 53,5 % des heures effectuées et 70 % de la dépense.

Dans le PLF 2011, une dotation totale de 283,3 millions d'euros est prévue au titre de l'accompagnement éducatif : 100 millions d'euros pour les heures supplémentaires des enseignants sur le titre 2 ; 148,2 millions d'euros au titre de la rémunération de 6 000 assistants pédagogiques sur le hors titre 2 ; 9 millions d'euros pour financer les subventions aux associations chargées de contribuer au développement des pratiques sportives, artistiques et culturelles ; 26,1 millions d'euros pour la mise en œuvre du dispositif dans l'enseignement privé.

2. Les stages de remise à niveau pour les élèves de CM1 et CM2

Les stages de remise à niveau constituent une réponse supplémentaire au traitement de la difficulté scolaire rencontrée dans la maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques par des élèves de CM1 et de CM2. **Ces stages, d'une durée de 15 heures, peuvent être mis en place sur trois périodes de l'année :** l'une des semaines des vacances de printemps ; la première semaine des vacances d'été ; la dernière semaine des vacances d'été.

Ce dispositif, organisé pour la première fois en 2008, est pris en charge par des enseignants rémunérés en heures supplémentaires «défiscalisées», dans l'enseignement public et privé sous contrat. Le nombre total d'élèves concernés, en 2010, dans l'enseignement public s'élève à 214 289, soit **13,43 % des élèves scolarisés en CM1 et CM2. Ces chiffres sont en augmentation par rapport à 2009.**

Comme l'accompagnement éducatif, ces stages dépendent de la volonté des enseignants et des élèves.

II. LE RETOUR DE « L'ÉTABLISSEMENT »

Votre commission souligne que l'année scolaire 2010-2011 est marquée par **l'affirmation de l'établissement scolaire**, que ce soit par l'ouverture d'établissements spécifiques ou par la conduite d'expérimentation reposant en partie sur le développement de l'autonomie des structures.

Elle approuve cette orientation qui ne peut que compléter et soutenir la politique de soutien individualisé qui est menée depuis quelques années. En effet, les initiatives ci-dessous décrites se rejoignent dans la **nécessité d'organiser le suivi collectif de la réussite individuelle des élèves par une meilleure coopération des membres des équipes éducatives, mobilisées autour d'un projet d'établissement mis en œuvre par un chef d'établissement.**

Elle regrette néanmoins que **les modalités de financement ne soient pas davantage précisées**, notamment en ce qui concerne les établissements de réinsertion scolaire qui sont en cours de création, ou la généralisation du programme CLAIR si elle devait avoir lieu.

A. LES INTERNATS D'EXCELLENCE

1. Une dynamique relancée en 2010

Mesure essentielle du plan « Espoir Banlieues » lancé en 2007, les internats d'excellence offrent à des collégiens, des lycéens et à des élèves du niveau post-bac, de milieu modeste, un hébergement ainsi qu'un accompagnement spécifique, afin d'augmenter leur chance de réussite scolaire. **L'internat d'excellence se distingue notamment des autres internats par l'exigence de qualité du projet qui définit les prises en charge pédagogiques innovantes et les modalités d'accompagnement renforcé des élèves.** Une aide aux devoirs et des études surveillées sont notamment systématiquement organisées. En outre, des actions hors temps scolaire, définies selon des dominantes (international, arts et culture, sport, etc.), sont mises en place. L'objectif du Plan « Espoir Banlieues » était d'ouvrir 4 500 places en internats d'excellence d'ici la fin 2012.

En 2010-2011, 6 238 places d'« internat d'excellence » sont offertes par les académies dont :

- 4 287 places labellisées dans 520 internats existants ;
- 953 places dans 13 internats revitalisés, c'est-à-dire des internats existants qui labellent un très grand nombre de places en vue de devenir un établissement « internat d'excellence » ;
- 998 places dans 12 établissements « internat d'excellence »¹. Onze de ces douze établissements ont ouvert leurs portes pour la première fois en septembre 2010.

Conformément aux préconisations du rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard sur les investissements d'avenir, les internats d'excellence ont été « relancés » **dans le cadre de la mise en place de l'emprunt national. L'objectif est de proposer à moyen terme 20 000 places. Pour cela, des modalités de financement spécifiques ont été définies.**

¹ Barcelonnette, académie d'Aix-Marseille ; Noyon, académie d'Amiens ; Sourdun, académie de Créteil ; Cachan, académie de Créteil ; Maripasoula-Rémire, académie de Guyane ; Douai, académie de Lille ; Montpellier (ex EMSAM) , académie de Montpellier ; Chatel Saint Germain, académie de Nancy-Metz ; Nice (lycée d'Estienne d'Orves et centre international de Valbonne) académie de Nice ; Langres, académie de Reims ; Le Havre, académie de Rouen ; Marly-le-Roi, académie de Versailles.

2. Un financement soutenu par le programme d'investissements d'avenir

Le financement des internats d'excellent ne ressort pas exclusivement de la présente mission. Ce financement repose essentiellement sur :

- les fonds de l'emprunt national. Initialement dotés de 200 millions d'euros, les internats d'excellence devraient bénéficier d'au moins 300 millions d'euros dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, afin de financer la construction ou la rénovation des établissements. D'ores et déjà, l'Etat a financé l'intégralité des tranches fonctionnelles 2010 pour un montant global de 48 millions d'euros. Le financement des tranches ultérieures sera effectué par l'opérateur désigné par la loi, l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), en liaison avec les **collectivités territoriales**. A cet égard, votre commission souhaiterait connaître les **modalités précises de participation de ces dernières** à la création et au fonctionnement de ces internats ;

- les moyens de fonctionnement des établissements sont partiellement pris en charge par la présente mission : 5 millions d'euros sont ainsi budgétés pour 2011 sur le programme « Vie de l'élève », afin de financer les frais de fonctionnement des internats d'excellence de Sourdun et de Montpellier ainsi que la participation de l'Etat au fonctionnement des dix autres établissements. En outre, **pour l'année scolaire 2010-2011, 172 emplois ont été délégués à cette politique**, pour un coût de 1,21 million d'euros. Parmi ces 172 emplois, il y a 80 emplois d'assistants d'éducation et 31 emplois de CPE, infirmières, assistantes sociales et personnels TOS ;

- il convient de souligner qu'un forfait de 2 000 euros par interne issu des quartiers de la politique de la ville est attribué **par les préfetures** afin d'aider les familles pour l'acquisition de matériel ou les frais de transport ;

- enfin, un poste de coordonnateur est donné par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

B. LES ÉTABLISSEMENTS DE RÉINSERTION SCOLAIRE

La création des établissements de réinsertion scolaire (ERS) a été annoncée en clôture des États généraux de la sécurité à l'école en avril 2010.

Les établissements de réinsertion scolaire s'adressent à **des collégiens perturbateurs**. Ils leur proposent **une scolarisation aménagée pour les réinsérer** dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle. Les élèves accueillis, âgés de 13 à 16 ans, sont issus des classes de 5^e, 4^e et 3^e, ont fait l'objet de multiples exclusions et ne relèvent ni de l'enseignement spécialisé et adapté, ni d'un placement dans un cadre pénal.

Le chef d'établissement propose l'affectation d'un élève dans un ERS à l'inspecteur d'académie. L'inspecteur prend la décision d'affectation, après avis d'une commission. La consultation et l'accord de l'élève et de sa famille sont nécessaires. À l'issue d'un an de scolarisation en ERS, une commission départementale, en accord avec l'équipe pédagogique, propose la réintégration de l'élève dans son collège ou le maintien en ERS pour une année supplémentaire. Pour les élèves âgés de plus de seize ans, une poursuite des études est envisagée, soit dans un cadre scolaire, notamment en lycée professionnel, soit par la voie de l'apprentissage.

Avant la fin de l'année scolaire, une vingtaine d'établissements devraient être ouverts. Ils se caractérisent par un taux d'encadrement particulièrement élevé.

Ainsi à Tende, premier ERS ouvert cette année, la structure accueille quinze élèves, qui sont encadré par six enseignants, quatre assistants d'éducation et deux éducateurs. **La concentration des moyens est réelle, il faut espérer qu'elle puisse porter ses fruits.** A cet égard, **votre commission souhaiterait connaître avec précision les modalités de financement du fonctionnement de chacun de ces établissements,** les collectivités territoriales étant selon les informations communiquées, appelées à participer à ce dispositif.

C. LE PROGRAMME « COLLÈGES ET LYCÉES POUR L'AMBITION, L'INNOVATION ET LA RÉUSSITE » (CLAIR)

Annoncé lors de la clôture des états généraux de la sécurité à l'école, le programme « Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » est expérimenté par une centaine d'établissements depuis septembre 2010. Cette expérimentation repose sur **trois innovations** :

- dans le champ de la pédagogie, avec un large recours aux expérimentations prévues par l'article L. 401-1 du code de l'Éducation issu de l'article 34 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ;

- dans le champ des ressources humaines, afin de stabiliser les équipes, en développant les postes à profil et en favorisant l'évolution des carrières ;

- dans le champ de la vie scolaire grâce à un **projet pédagogique et éducatif porté par tous les personnels**, avec notamment la désignation dans les collèges pour chaque niveau et les classes de seconde des lycées généraux, technologiques et professionnels d'un préfet des études.

Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, a ainsi résumé cette expérimentation : « *Si nous voulons réussir le défi de l'Éducation nationale qui est de permettre à chacun de trouver sa voie et que la réussite soit pour chacun, nous devons personnaliser l'enseignement, adapter le projet, faire*

confiance aux équipes locales et donc proposer davantage d'autonomie aux établissements ».

Votre commission note ainsi le renforcement du chef d'établissement notamment dans le choix des personnels de l'établissement, à l'instar de ce qui se pratique déjà pour les internats d'excellence. Selon la circulaire du ministère relative à la mise en place du programme : *« le recrutement des personnels enseignants, d'éducation, administratifs, sociaux et de santé dans les établissements relevant du programme Clair sera effectué sur proposition des chefs d'établissement après publication de postes à profil pour l'ensemble des disciplines et des fonctions (...). À la suite d'un entretien avec les candidats ayant pour objet de s'assurer de leur volonté de s'investir dans le projet de l'établissement, les chefs d'établissement formulent un avis sur leur recrutement. Cet avis est transmis au recteur qui prononce l'affectation des personnels retenus. »*. Néanmoins, le texte précise que *« pour la rentrée 2010, cette procédure de recrutement ne concernera que les postes qui ont pu être réservés ou ceux demeurés vacants à l'issue du mouvement des personnels (...) Par la suite, la généralisation du dispositif conduira au profilage de l'ensemble des postes »*.

S'agissant de l'évolution des carrières, *« les résultats obtenus seront pris en compte dans l'évaluation des enseignants et pourront être un élément facilitateur pour obtenir prioritairement un avancement au grand choix ou une nomination aux grades supérieurs »*. Les personnels bénéficieront également *« de dispositifs spécifiques de rémunération complémentaire dont les modalités seront définies dans le cadre d'une refonte de l'ensemble des régimes s'appliquant actuellement à l'éducation prioritaire »*.

La stabilité des personnels est privilégiée et se traduit par des règles adaptées de mobilité qui ne pourront être envisagées qu'au terme d'une période d'au moins cinq années.

Enfin, ce programme repose sur la création d'une nouvelle fonction : **« le préfet d'études »**. Membre de l'équipe de direction ou de l'équipe enseignante, chaque préfet des études est, sous l'autorité du chef d'établissement, le responsable pédagogique et éducatif du niveau de classe qui lui est confié. Il assure le suivi de l'ensemble de la politique éducative du niveau en question (conseil de classe, suivi des élèves, coordination des équipes...).

Votre commission sera particulièrement attentive aux résultats de cette expérimentation. Elle observe néanmoins qu'à ce jour, peu d'informations ont été données par le ministère sur le coût de la généralisation éventuelle de ce programme. Si la taille du ministère de l'éducation nationale permet à ce dernier de lancer des expérimentations sans expertise financière préalable, elle note qu'il serait, cependant, plus opportun de disposer en amont d'éléments chiffrés précis afin, notamment de calibrer l'expérimentation en fonction de ce qu'il sera possible de faire.

III. LE VOLET FINANCIER DE LA REVALORISATION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

A. LA REFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

1. La modification des attributions du ministère de l'éducation nationale

Suite à la réforme du recrutement des enseignants, la répartition de certaines charges financières a été modifiée entre la mission « Enseignement scolaire » et la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Ainsi, l'indemnisation des frais de stage et de transport des candidats reçus au concours, assurée auparavant par les IUFM, est prise en charge, à compter de la rentrée 2010, sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Le montant de cette indemnisation est financé au PLF 2011 par un transfert de 2,04 millions d'euros pour les enseignants du premier degré et de 3,54 millions d'euros pour les enseignants du second degré à partir du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». Ces transferts s'ajoutant à ceux déjà opérés en LFI 2010 pour un montant de 8,4 millions d'euros.

Dans l'enseignement privé, la formation initiale des maîtres était auparavant assurée par les Centres de formation pédagogique privés (CFPP) et financée sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Désormais, la formation en master des étudiants se préparant aux concours relève de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Aussi les crédits correspondants, soit 10 millions d'euros, ont été transférés sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de cette mission.

2. Les bourses de mastérisation, le volet financier du dispositif « préparation aux concours enseignants »

Le ministère a mis en place un dispositif d'accompagnement social, visant à garantir la démocratisation et à renforcer l'attractivité du recrutement des enseignants. **Dans ce cadre, 25,38 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2011 en faveur des étudiants préparant les concours de professeur des écoles et d'enseignant du second degré.**

Ce dispositif bénéficie aux étudiants qui remplissent les critères pour être recrutés comme fonctionnaire enseignant, se destinent au métier d'enseignant et sont inscrits en deuxième année d'un master afin de suivre une formation permettant de se préparer aux concours de recrutement d'enseignants.

Outre l'accès à l'ensemble des bourses sur critères sociaux et aides au mérite du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les étudiants inscrits en 2^{ème} année de Master ont la possibilité de bénéficier de deux catégories d'aides, qui peuvent être cumulées :

- un complément versé aux étudiants attributaires d'une bourse sur critères sociaux (BCS) échelon 0. Ce volet a pour objet de compléter les aides à caractère social déjà accordées par le ministère de l'enseignement supérieur. Les étudiants bénéficiaires d'une BCS échelon 0 reçoivent une aide correspondant à une bourse échelon 1. Pour l'année universitaire 2010-2011, cette aide sera versée en neuf mensualités et demi, selon le même calendrier que celui des BCS. Son maintien est soumis à des conditions d'assiduité identiques ;

- une aide sur critères universitaires. Cette aide vise à attirer vers le métier d'enseignant des étudiants dont la réussite en Master 1 a été excellente. 10 400 aides au mérite sont prévues pour l'année universitaire 2010-2011, dont le montant moyen est de 2 030 euros et est défini en fonction de la situation sociale de l'étudiant.

Le CNOUS et les CROUS assurent la gestion de cet accompagnement social, depuis l'information des étudiants jusqu'à l'instruction des dossiers et le paiement des aides. La couverture des dépenses correspondantes est assurée par le versement au CNOUS d'une subvention du ministère de l'éducation nationale à partir du programme 214 « soutien de la politique de l'Education nationale ».

3. Le versement de gratification aux étudiants stagiaires : le volet financier du dispositif « préparation aux concours enseignants »

Dans le cadre de la réforme du recrutement des enseignants, des stages en responsabilité devant élèves sont proposés aux étudiants en master qui se destinent aux métiers de l'enseignement.

Ces moyens en personnels faisaient l'objet en LFI 2010 d'une budgétisation en crédits mais n'étaient pas inscrits dans le plafond d'emplois ministériel. Afin de recenser de manière exhaustive les moyens d'enseignement, 5 833 ETPT sont intégrés à ce titre dans le plafond à compter du 1^{er} janvier 2011 (*cf. infra*).

Ces stages, d'une durée maximale de six semaines, donnent lieu à une gratification calculée sur la base d'un montant hebdomadaire brut de 617,40 € pour une quotité de service identique à celle des personnels titulaires.

A cet effet, **85,4 millions d'euros** sont inscrits en 2011 au titre 2 de trois programmes de la mission¹ pour la rémunération des stages en responsabilité des étudiants de master se destinant aux métiers de l'enseignement du 2nd degré.

B. LE PLAN « CARRIÈRES »

Depuis 2007, l'amélioration de la situation des personnels enseignants s'est concrétisée par un ensemble de mesures diversifiées, notamment :

- une augmentation des possibilités d'avancement de grade ;
- la mise en place de dispositifs d'ordre social (prêt à taux zéro) et indemnitaire permettant aux personnels enseignants de voir mieux reconnus leur investissement et leur engagement professionnels ;
- la défiscalisation partielle des heures supplémentaires ;
- la prime spéciale d'un montant de 500 euros pour les enseignants du secondaire effectuant trois heures supplémentaires hebdomadaires tout au long de l'année ;
- la prime d'entrée dans le métier de 1 500 euros ;
- la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale des directeurs d'école,
- l'indemnité au taux de référence de 400 euros au bénéfice des enseignants procédant aux évaluations des élèves des classes de CE1 et de CM2,
- la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'orientation des professeurs principaux de lycée professionnel.

Le ministère de l'éducation nationale poursuit en 2010 et 2011 l'amélioration de la condition enseignante par la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines davantage personnalisée dans le cadre du « Pacte de carrière » annoncé le 1^{er} octobre 2009.

¹ 21,8 millions d'euros pour la rémunération des stages en responsabilité des étudiants de master se destinant aux métiers de l'enseignement du 1^{er} degré, 20,4 millions d'euros pour la rémunération des stages en responsabilité des étudiants de master se destinant aux métiers de l'enseignement dans l'enseignement privé et 2,4 millions d'euros pour la rémunération des stages en responsabilité des étudiants de master se destinant au métier de conseiller principal d'éducation.

1. L'amélioration du début de carrière des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation

Le décret n° 2010-1006 du 26 août 2010 portant diverses dispositions statutaires applicables à certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre de l'éducation nationale et le décret n° 2010-1007 du 26 août 2010 fixent l'échelonnement indiciaire de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation relevant du ministre de l'éducation nationale.

Ils traduisent les engagements pris par le Gouvernement en matière d'amélioration de la rémunération en début de carrière des jeunes enseignants (professeurs agrégés, certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive, professeurs de lycée professionnel et professeurs des écoles) et conseillers principaux d'éducation consécutivement à la réforme dite de la « masterisation » qui a élevé au niveau du master le diplôme requis pour devenir enseignant ou conseiller principal d'éducation par voie de concours.

L'amélioration des débuts de carrière se structure autour de **deux axes** complémentaires.

- d'une part, **la neutralisation des deux premiers échelons de chacune des grilles indiciaires des personnels enseignants et d'éducation par l'attribution d'une bonification d'ancienneté d'une année.** L'amélioration de la rémunération du début de carrière des professeurs des écoles, qui se traduit par l'attribution d'une bonification d'ancienneté d'une année, s'accompagne d'un reclassement immédiat lors de la nomination, dispositif déjà applicable aux enseignants du second degré. En outre, l'obligation d'une durée de services de sept ans dans les corps des professeurs certifiés et des professeurs d'éducation physique et sportive pour accéder à la hors classe est supprimée ;

- **d'autre part, l'augmentation des indices des échelons de début de carrière pour les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation.** La revalorisation financière résulte d'une augmentation de l'indice des échelons 3 à 5 de la classe normale des personnels enseignants des 1^{er} et 2nd degrés et des personnels d'éducation ainsi que du grade de conseiller d'orientation-psychologue d'orientation. S'agissant des professeurs agrégés, leur grille indiciaire a également été revalorisée.

L'ensemble de cette réforme est entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2010. Concrètement, ces mesures de revalorisation se traduiront pour les stagiaires recrutés à cette date par :

- **un gain de 1 896 euros nets pour l'année de stage s'agissant des professeurs des écoles et des professeurs certifiés ;**

- **un gain annuel de 3 120 euros nets pour les professeurs agrégés.**

L'effort du ministère s'étend également aux jeunes professeurs en début de carrière ayant jusqu'à sept années d'ancienneté et qui sont présents

dans les échelons revalorisés. Au total, **190 000 enseignants stagiaires et en début de carrière, soit près d'un quart des enseignants, bénéficient de cette revalorisation financière.**

Cette mesure représente un coût en année pleine de 178,2 millions d'euros hors CAS « Pensions » dont 153,3 millions d'euros pour l'enseignement public.

2. Une meilleure reconnaissance sur le plan indemnitaire de certaines fonctions confiées aux personnels enseignants et d'éducation

Il convient tout d'abord de souligner la reconnaissance et la revalorisation en 2010-2011 des fonctions d'accueil, de suivi et de tutorat confiées aux personnels enseignants et d'éducation :

- **l'indemnité de fonctions des maîtres formateurs du 1^{er} degré** est revalorisée de 50 % tout comme le régime de rémunération accessoire des conseillers pédagogiques ;

- **un nouveau régime indemnitaire est mis en place au titre de la fonction de référent auprès des étudiants en stage en responsabilité et pour l'accueil des étudiants en stage d'observation** et de pratique accompagnée (200 euros pour deux stagiaires pour les stages d'observation et de pratique accompagnée et 200 euros pour un stagiaire en responsabilité) ;

- **les fonctions d'enseignant référent pour la scolarisation des élèves handicapés**, qui ne donnent lieu actuellement à aucune rémunération spécifique, **sont reconnues** par la création d'une indemnité de fonction d'un montant annuel de 929 euros.

Le coût de l'ensemble des mesures, mis en œuvre à compter de la rentrée 2010, est de **54,8 millions d'euros en année pleine**, dont 46,6 millions d'euros au titre de l'enseignement public. Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de ces dispositifs, leur financement est essentiellement garanti par les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010.

Il convient ensuite de noter la création d'une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif. La **réforme du lycée** définit de nouvelles fonctions, tout en permettant aux établissements de disposer d'une marge de manœuvre accrue pour l'organisation de ces dispositifs. **Le tutorat des élèves et la fonction de référent culture sont reconnues au travers de la création d'un nouveau régime indemnitaire, sur le fondement duquel seront également indemnisées les fonctions de préfet des études et de « référent pour les usages pédagogiques numériques ».**

Cette indemnité pour fonctions d'intérêt collectif est comprise entre 400 et 2 400 euros. Cette mesure, mise en œuvre au 1^{er} septembre 2010, représente un coût de 11,4 millions d'euros en année au titre de l'enseignement public.

Il convient également de relever :

- la création d'une indemnité au bénéfice des enseignants chargés de l'évaluation en cours de formation des épreuves de certains diplômes de la voie professionnelle. Cette indemnité a pour objet de reconnaître matériellement le **surcroît de travail des enseignants exerçant en lycée professionnel**, généré par le développement du contrôle en cours de formation (CCF) comme modalité d'évaluation des épreuves des diplômes de la voie professionnelle. Elle doit être versée à environ 36 000 enseignants. La rémunération au titre du CCF sera établie pour l'année scolaire 2010-2011 sur la base d'un taux de référence de 83 euros, qui sera porté à 111 euros pour l'année scolaire 2011-2012 ;

- la majoration du taux d'indemnisation de la correction des copies des épreuves écrites. Cette mesure indemnitaire, qui s'inscrit dans le dispositif de « reconquête du mois de juin », est déjà effective pour les personnels enseignants et administratifs qui participent à l'organisation des épreuves des baccalauréats général et technologique. Cette mesure est étendue aux personnels qui participent à l'organisation des épreuves du baccalauréat professionnel. Son coût s'élève à 3,3 millions d'euros en année pleine.

3. Les orientations retenues par le ministère en matière de revalorisation des carrières, des rémunérations et des fonctions des personnels de direction

Concernant les personnels de direction de l'enseignement du second degré, des projets statutaires sont actuellement à l'étude en vue notamment de permettre un assouplissement des conditions d'avancement de grade. Une réflexion est également engagée concernant la création d'une indemnité modulable de fonctions, de responsabilités et de résultats.

Par ailleurs, **les indemnités servies aux chefs d'établissements et à leurs adjoints à l'occasion des opérations du baccalauréat professionnel dans les établissements centres d'examen seront majorées de 100 %** à l'instar de la mesure déjà prise dans le cadre de « la reconquête du mois de juin » pour les mêmes personnels mobilisés par l'organisation des examens des baccalauréats généraux et technologiques. Le coût chargé de cette mesure s'élève à un million d'euros.

S'agissant de la revalorisation du « métier » de directeur d'école, il convient de rappeler les évolutions décidées en 2006. D'une part, le bénéfice d'une décharge d'enseignement d'une journée par semaine a été étendu aux directeurs d'école de quatre classes, et d'autre part, une décharge dite de rentrée scolaire de deux jours fractionnables a été instituée pour les directeurs d'école non déchargés, dans les quinze premiers jours de la rentrée scolaire.

Les nouvelles responsabilités des directeurs d'école dans l'organisation et la coordination des heures d'aide personnalisée, créées dans

le service des enseignants du 1^{er} degré à compter de la rentrée scolaire 2008, ont été compensées par l'octroi d'un allègement de service sur les heures d'aide personnalisée que comporte leur service d'enseignement.

Enfin, sur le plan indemnitaire, la reconnaissance des fonctions de directeur d'école s'est traduite par une revalorisation importante de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS). Cette dernière a notamment été augmentée en 2006 et 2008 afin de mieux reconnaître l'engagement des directeurs d'école. **À l'heure actuelle, le régime indemnitaire total annuel des directeurs d'école s'échelonne entre 2 100 euros pour les directeurs d'école d'une classe, et 4 540 euros pour ceux qui dirigent une école de dix classes et plus.**

CHAPITRE II LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Compte tenu de l'importance de ces dépenses, votre commission a choisi de présenter globalement les crédits du personnel dans le cadre de la justification des crédits,

En effet, les dépenses de personnel relevant du titre 2 représentent **93 % des crédits de paiement de la mission**. Par ailleurs, de nombreuses rémunérations sont inscrites hors titre 2, car elles ne sont pas juridiquement versées par l'Etat.

I. LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. UNE DIMINUTION GLOBALE...

Au 31 janvier 2010, 996 007 personnes étaient rémunérées par le ministère de l'Education nationale sur le budget de l'Etat, au titre des programmes de l'enseignement scolaire des premier et second degrés public et privé, de la vie de l'élève et du soutien de la politique de l'éducation nationale, **hors personnels des services centraux**.

Cet effectif, qui ne prend pas en compte les personnes payées sur les fonds propres des établissements, **a connu des évolutions contrastées entre janvier 1997 et janvier 2010 :**

- une progression de 4,7 % de janvier 1997 à janvier 2003 ;
- une **diminution entre janvier 2003 et janvier 2010 à hauteur de 13,2 %**, qui affecte les différents types de personnel hormis les enseignants du premier degré.

Évolution des effectifs rémunérés par le ministère de l'éducation nationale

	1997	2003	2004	2005	2006	2007 (1)	2008 (2)	2009	2010
Enseignants dans les écoles du 1 ^{er} degré public	314.418	318.236	318.381	318.236	320.103	321.339	322 357	321.739	323 445
Enseignants dans les écoles du 1 ^{er} degré privé	43.698	45.640	45.999	46.079	46.132	46.123	46.379	46.140	45 483
Enseignants établissements du 2 nd degré public	402.590	431.769	430.263	424.385	419 009	413.107	404.226	393.860	389 008
Enseignants établissements du 2 nd degré privé	93.281	98.529	99.395	98.861	98.777	98.378	97.061	95.521	94 971
Non enseignants en établissement du 2 nd degré (2)	210.844	221.260	208.982	198.150	201.337	144.311	112.612	102.868	101 790
Non enseignants en service académique (2)	30.925	32.209	35.998	36.324	23.834	23.305	23.140	22.230	22 008
Personnel du CNED					1103	1 121	-	-	
Stagiaires étab. de formation					32 641	27 043	26 790	23 230	19 302
Total titulaires, stagiaires et non-titulaires	1 095 756	1 147 643	1 139 018	1 122 035	1 142 936	1 074 727	1 032 565	1 005 588	996 007
Services centraux	4 017	3 536	3 538	3 419	3 550	3 433	3 387	3 321	

(1) Ne sont pas comptabilisés dans cet effectif 4.598 personnes rémunérées sur des comptes d'avance de régularisation, comptabilisés l'an passé au titre de la formation continue, personnel enseignant et non enseignant des GRETA par exemple.

(2) A partir de 2006, la filière médico-sociale (médecins, infirmiers, assistants sociaux), les assistants d'éducation et les personnels d'inspection du second degré, recensés antérieurement dans la rubrique « non-enseignants en service académique » sont recensés dans la rubrique « non enseignants en établissement du 2nd degré ».

Sources : fichiers de paye des trésoreries générales au 31 janvier de l'année en cours.

B. ... QUI DOIT ÊTRE CORRIGÉE PAR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'évolution des effectifs rémunérés par le ministère doit être corrigée par deux éléments :

- d'une part, la transformation des emplois maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), payés par l'Etat, en assistants d'éducation (AED), rémunérés par les établissements, et plus globalement la politique de recrutement d'assistants d'éducation. Le tableau ci-dessous montre ainsi que le nombre de postes d'assistants d'éducation a plus que doublé entre 2004 et 2009 ;

Évolution des postes d'assistants d'éducation (ETP)

Assistants d'éducation	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Dans le 1 ^{er} degré	6 216	7 519	8 249	7 925	8 898	10 156	10 198
Dans le 2 nd e degré	16 439	26 126	34 602	39 582	45 199	51 172	53 536
TOTAL	22 655	33 645	42 851	47 507	54 097	61 328	63 734

Source : ministère de l'éducation nationale

- d'autre part, la décentralisation des personnels TOS. La loi du 13 août 2004 a prévu un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, qui pour la première fois s'accompagne d'un transfert significatif des personnels qui exerçaient ces compétences.

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009, la décentralisation des personnels TOS a entraîné le transfert de 93 848 emplois vers les collectivités :

- 86 224 emplois de TOS, dont 4 % de personnels non titulaires ;
- 329 emplois de personnels gestionnaires de TOS ;
- 7 295 supports de TOS ou de gestionnaire devenus vacants en cours d'année.

En conclusion, les modalités de recrutement des assistants d'éducation tout comme la décentralisation des TOS conduisent à diminuer sensiblement les effectifs rémunérés par l'Etat mais ne réduisent pas le nombre de personnels qui participent au service public de l'éducation.

Si l'ensemble des personnels ci-dessus mentionné est pris en compte, c'est environ 1,15 million de personnes qui concourent au service public de l'éducation, soit un niveau équivalent à celui de 2002.

II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2

Les dépenses de personnel (nomenclature LOLF) s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2011 à **57,53 milliards d'euros, soit près d'un milliard de plus que les crédits ouverts en 2010**, alors même que le plafond d'emploi de la mission diminue. Elles représentent 94 % des crédits de paiement de la mission.

51 % de ces crédits personnels sont regroupés sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », illustrant une concentration des moyens sur l'enseignement secondaire qui place la France parmi les pays qui dépensent le plus pour ses collégiens et ses lycéens.

Ces crédits correspondent dans le PLF pour 2011 à la **rémunération de 983 070 emplois temps plein travaillé (ETPT)** pour l'ensemble de la mission, dont 968 194 relèvent des programmes du ministère de l'éducation nationale. Les emplois de la mission « Enseignement scolaire » représentent ainsi **49 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2011¹**.

A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2011

Le présent projet de budget propose de fixer **le plafond d'emplois de la mission à 983 070 ETPT**, dont 968 194 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale et 14 876 pour l'enseignement technique agricole.

1. L'enseignement technique agricole : une évolution inquiétante

S'agissant du programme « Enseignement technique agricole » relevant du ministère de l'agriculture, **le plafond d'emplois est fixé à 14 876 ETPT**, dont 12 235 ETPT d'enseignants pour 2011. **Il diminue de 214 ETPT, dont 117 ETPT d'enseignants, par rapport à 2010.** Cette diminution s'explique par :

- la perte de 149 ETPT résultant de l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2010 ;
- les suppressions nouvelles à hauteur de 68 ETPT, dont 43 emplois de titulaires et 25 emplois de non titulaires ;
- un transfert de trois ETPT en provenance du ministère de l'éducation nationale.

Votre commission note avec étonnement que les chiffres ci-dessus cités et présentés dans le PAP ne tiennent compte :

¹ L'article 52 du PLF pour 2011 fixe à 1 975 023 le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2011.

- **ni de l'impact de l'amendement voté par le Sénat l'année dernière qui prévoyait le rétablissement de 150 emplois sur le programme 143 (ou 50 ETPT en 2010) ;**

- **ni du moratoire relatif à la suppression des postes dans l'enseignement public appliqué à la rentrée 2010, qui porte sur 75 emplois.**

Ainsi la suppression annoncée en 2011 de 149 ETPT correspond à la suppression de 224 emplois à la rentrée 2010, conformément au schéma d'emplois voté en loi de finances initiale pour 2010.

Or, entre l'amendement du Sénat, voté l'année dernière, et le moratoire sur la suppression de postes décidé en 2010-2011 par le ministre, ce sont 225 emplois qui devraient être maintenus, et non supprimés, pendant l'année scolaire 2010-2011. Or, ce maintien n'apparaît pas dans le projet annuel de performances.

Votre commission regrette l'absence de transparence du programme 143 dont la justification budgétaire est loin de permettre au Parlement un suivi des crédits et des emplois de l'enseignement technique agricole. En outre, les informations complémentaires communiquées à votre commission ne lui ont pas davantage permis de vérifier les modalités d'application de l'amendement du Sénat ou du moratoire. **Votre commission, notamment, ne peut affirmer que ces mesures aient profité à l'enseignement public puisqu'il semblerait que selon les tableaux communiqués, les maintiens de postes aient été répartis entre l'enseignement public et l'enseignement privé.**

En conclusion, votre commission nourrit une **réelle inquiétude quant à l'évolution des emplois d'enseignants dans l'enseignement technique agricole public**, et ce d'autant plus que certaines réformes d'ampleur n'ont pas encore été mises en œuvre, telles que la réforme du lycée ou celle du baccalauréat professionnel. **Elle souhaite obtenir des informations précises lors de l'examen en séance publique des crédits de la présente mission.**

2. L'augmentation paradoxale du plafond du ministère de l'éducation nationale alors même que le PLF pour 2011 prévoit la suppression de 16 000 emplois à la rentrée 2011

S'agissant du **ministère de l'éducation nationale**, le plafond d'emplois proposé en 2011 **est en augmentation de 4 528 emplois ETPT par rapport à 2011**. En effet, ce paradoxe s'explique par l'impact « *des corrections techniques* » apportées par le ministère, qui conduit à majorer, au 1^{er} janvier 2011, de plus de 20 000 emplois le plafond du ministère. Ainsi ce dernier :

- **augmente de 20 359 emplois compte tenu des « corrections »** apportées par le ministère sur quasiment l'ensemble des programmes relevant de sa compétence ;

- **diminue de 16 000 emplois ETPT**, résultant à hauteur de **10 666 emplois ETPT** de l'application en année pleine du schéma d'emplois pour 2010, et à hauteur de **5 334 ETPT** de l'application « en tiers d'année » du schéma d'emplois pour 2011 (septembre-décembre). Votre commission rappelle que le schéma d'emplois 2010 était quasi exclusivement justifié par la réforme du recrutement des enseignants qui conduit à supprimer les postes d'enseignants stagiaires.

La suppression de 16 000 emplois correspond sur le principe au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Selon les prévisions du ministère, 32 820 emplois devraient être vacants du fait des départs à la retraite en 2011, dont 28 920 emplois d'enseignants.

a) Le personnel enseignant : - 15 400 emplois à la rentrée 2011

(1) Les suppressions de postes dans l'enseignement public : - 13 767 emplois

Contrairement aux années précédentes, le schéma d'emplois présenté par le ministère n'est pas justifié au niveau national. Le ministère de l'éducation nationale a procédé cette année avec l'ensemble des recteurs d'académie à un **réexamen de l'utilisation des moyens d'enseignement mis à leur disposition**, avec, selon les termes du ministère, *« le double objectif d'améliorer l'efficience de ces moyens et la qualité de l'enseignement, tout en prenant en compte la spécificité de la situation de chaque académie »*.

Si votre commission approuve cette démarche, qui permettra de mieux adapter la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux à la situation réelle des académies, elle s'interroge sur l'appréciation que pourra porter le Parlement sur un tel exercice. En effet, selon les informations communiquées, le niveau et les modalités de mobilisation des différents leviers seront définis académie par académie en tenant compte des spécificités locales d'organisation du système éducatif et dans le cadre d'un dialogue de gestion renouvelé entre l'administration centrale et les recteurs d'académie. Cela signifie que par rapport aux années précédentes, le Parlement est appelé à voter un schéma d'emplois dont les modalités ne sont qu'« indicatives ». **Si cette politique devait perdurer au-delà de 2011, il serait à tout le moins opportun que le Parlement puisse, lors de l'examen de la loi de règlement, disposer d'informations précises et quantitatives sur les leviers d'action mobilisés.**

Selon le ministère de l'éducation nationale, la mobilisation de différents leviers devrait permettre de supprimer :

- **8 967 emplois de personnels enseignants du premier degré.** Les leviers d'action prioritaires pour les académies sont : la taille des classes dans les écoles hors éducation prioritaire, les modalités de scolarisation des enfants

de deux ans, l'importance des moyens d'enseignement affectés en dehors des classes, le dispositif de remplacement des enseignants absents, les modalités d'enseignement des langues vivantes dans le premier degré ;

- **4 800 emplois de personnels enseignants du second degré.**

Les leviers d'action identifiés sont légèrement différents. Il s'agit, outre la taille des classes et le dispositif de remplacement, des décharges de service d'enseignement, l'organisation de l'offre de formation en lycée d'enseignement général et en lycée professionnel.

- (2) L'application du principe de parité dans l'enseignement privé :
- 1 633 emplois

Le PLF pour 2011 prévoit de supprimer **à la rentrée prochaine dans l'enseignement privé du premier et du second degrés public 1 633 emplois**. Il est rappelé que le principe de parité conduit à appliquer, de manière usuelle, à l'enseignement privé 20 % des mesures décidées pour l'enseignement public. Votre commission remarque que le nombre de suppressions proposées dans l'enseignement privé représente **11,9 % des suppressions annoncées dans l'enseignement public**. Ce ratio, qui est inférieur aux pratiques habituellement constatées, s'explique comme l'a rappelé le ministère, par l'absence de surnombres ou d'emplois administratifs dans l'enseignement privé.

Il convient de remarquer que **la contribution de l'enseignement privé au schéma d'emplois peut varier d'une année à l'autre alors même que ce schéma d'emploi reste quantitativement identique**. Ainsi, les schémas d'emplois pour 2010 et 2011 ont chacun prévu la suppression de 16 000 emplois :

- en **2010**, l'évolution des emplois de l'enseignement privé était négative à hauteur de **1 400 emplois**, la suppression des 1 876 emplois de stagiaires étant partiellement compensée par la création de 476 emplois au titre de l'application du principe de parité avec l'enseignement public du premier degré qui devait connaître une démographie positive ;

- en **2011**, l'évolution des emplois de l'enseignement privé serait également négative, mais à hauteur de **1 633 emplois**, soit 16,6 % de plus.

b) Le personnel non enseignant : la suppression de 600 emplois

Le PLF pour 2011 prévoit à nouveau la suppression de **600 emplois** administratifs en administration centrale et dans les services académiques, à raison de 200 emplois dans les établissements et 400 dans les services de l'administration centrale ou les services académiques. Le ministère poursuit ainsi ses efforts de rationalisation de l'organisation des services et de la rénovation des applications ministérielles de gestion, en particulier le déploiement du logiciel CHORUS.

Votre commission rappelle que 600 emplois de personnels administratifs ont déjà été supprimés à la rentrée 2010, après 500 à la

rentrée 2009, 1 000 à la rentrée 2008, et 500 en 2007. **En cinq années, un total de 3 200 emplois aura été supprimé. Si elle approuve ce travail de rationalisation, elle s'interroge toutefois sur la soutenabilité d'une telle politique à moyen terme.**

3. Un schéma d'emplois qui s'applique à un plafond sensiblement corrigé

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale serait réévalué de 20 359 ETPT par rapport à 2010, dont :

- **5 600 ETPT** au titre de la régularisation du désajustement constaté entre recrutements et départs dans l'enseignement du premier degré ;

- **5 833 ETPT** au titre de la réforme du recrutement des enseignants qui a conduit dans le cadre de la LFI pour 2010 à supprimer 18 202 emplois, **sans tenir compte des postes mobilisés pour les stages en responsabilité effectués par les futurs enseignants ;**

- **2 900 ETPT** au titre d'un meilleur recensement des emplois de vacataires enseignants recrutés pour faire face aux besoins de remplacement en cours d'année ;

- **1 300 ETPT** résultant de l'impact de la mise en œuvre de Chorus sur le décompte de certains agents ;

- **4 726 ETPT** au titre de la régularisation du plafond d'emplois du programme relatif à l'enseignement privé. Ce dernier ajustement à la hausse devrait permettre de mettre un terme au sous-dimensionnement initial de ce plafond lors de la mise en œuvre de la LOLF.

Cette réévaluation, qui ne représente pas moins de 2,1 % du plafond d'emplois 2010 du ministère de l'éducation nationale, explique, malgré les suppressions substantielles d'emplois annoncées, l'augmentation du plafond en 2011. Votre commission souligne que, cette « correction », qui aurait pu, pour une partie d'entre elle, être effectuée depuis plusieurs années, a été **décidée opportunément cette année alors que le ministère connaît d'importantes tensions sur son plafond d'emplois.** Il est rappelé que votre commission avait souligné, lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, la **saturation du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale** et s'était interrogée en conséquence sur la validité des plafonds d'emplois votés depuis.

a) Les départs en retraite : un aléa important pour le ministère ?

Il est acquis que le ministère de l'éducation nationale, sauf réévaluation de son plafond d'emplois avant le 31 décembre de cette année, ne respectera pas le plafond d'emplois voté pour 2010. Cette situation résulte

notamment de la présence **d'importants surnombres dans l'enseignement du premier degré**, suite à la conjonction de deux phénomènes :

- d'une part, **des départs en retraites en 2009 et en 2010 moins nombreux que la prévision initiale, notamment dans le premier degré**. Ainsi en 2009, les départs à la retraite dans l'enseignement du premier degré ont été inférieurs de 2 196 à la prévision initiale. Le tableau ci-dessous témoigne de la difficulté pour le ministère de disposer d'une prévision fiable en la matière. Votre commission souligne que les difficultés sont susceptibles d'être amplifiées compte tenu des éventuels impacts sur les comportements de la loi portant réforme des retraites votée cette année.

Départs à la retraite : prévisions (P) et réalisations (R)

	2008	2009	2010
Enseignants 1^{er} degré	P 2008 : 11 282 R : 11 167	P 2008 : 10 617 R : 8 421	P 2008 : 10 551 R* : 9 950
Enseignants 2nd degré	P 2008 : 16 922 R : 18 119	P 2008 : 16 083 R : 15 814	P 2008 : 15 242 R* : 16 870
Non enseignants	P 2008 : 5 739 R : 7 747	P 2008 : 5 723 R : 5 945	P 2008 : 5 720 R* : 6 320
Total	P 2008 : 33 943 R : 37 033	P 2008 : 32 423 R : 30 180	P 2008 : 31 513 R* : 33 140
Ecart	3 090	- 2 243	1 627

** chiffres provisoires*

Source : Ministère de l'éducation nationale

- d'autre part, **un sur-calibrage de fait¹ du recrutement des enseignants de l'enseignement primaire en 2010**, qui, cumulé au précédent phénomène, explique l'impossibilité de respecter le plafond 2010. Si le ministère n'a aucun moyen d'action concernant les départs en retraite, il dispose en revanche d'une marge sur le niveau de recrutements. Votre commission note, à cet égard, qu'une **correction importante vient d'être mise en œuvre avec une réduction significative du nombre de postes ouverts aux concours 2011** : seuls 3 000 postes sont offerts dans l'enseignement du premier degré contre 7 000 en 2010.

Néanmoins, **vosre commission observe que les suppressions de postes proposées dans le premier degré pour 2011 correspondent en partie à celles qui auraient dû être effectuées les années précédentes**.

b) Les autres mesures « correctives »

Concernant les autres mesures « correctives », il convient de souligner que **si elles permettent, en apparence, de renforcer la sincérité du plafond du ministère en 2011**, elles présentent **l'inconvénient de remettre en cause la crédibilité des précédents schémas d'emplois**. La régularisation

¹ Le nombre de postes ouverts au concours sont annoncés avant connaissance des chiffres définitifs des départs en retraite.

ainsi opérée au titre de la réforme du recrutement des enseignants invalide le schéma d'emplois voté en 2010, qui s'expliquait quasi-exclusivement par cette dernière réforme. Logiquement, ce ne sont pas 16 000 emplois qui auraient dû être supprimés à la rentrée 2010 mais 10 167.

Pour ce qui de la correction du plafond de l'enseignement privé, de la prise en compte des vacataires ou des effets de Chorus, il convient de souligner que ces mesures, qui dans leur principe se justifient pleinement, **devraient permettre au ministère de l'éducation nationale de respecter plus facilement le plafond d'emplois en 2011** : en effet, les emplois réintégrés dans le plafond correspondent à des cibles privilégiées dans le cadre de l'exercice de rationalisation menée par le ministère, à savoir, et sans que cela soit exhaustif, les personnels de remplacement et les personnels administratifs.

Au total, de tels ordres de grandeurs ne peuvent que laisser sceptique sur le pilotage du plafond d'emplois du premier employeur de l'Etat. Si l'on admet que les corrections opérées en 2011 relèvent bel et bien, dans leur totalité, d'un effort de sincérité budgétaire, **elles invalident rétrospectivement les plafonds soumis au vote du Parlement au cours des dernières années, compromettent la crédibilité des précédents schémas d'emplois et rendent impossible une réelle appréciation objective de l'effort du ministère en matière de réduction de ses effectifs.**

Au-delà de la présente opération de « correction », votre commission des finances rappelle chaque année la faible représentativité du plafond du ministère de l'éducation nationale, qui ne permet pas d'appréhender le nombre de personnels concourant au service public de l'éducation (*cf. infra*).

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION

1. La décomposition de la masse salariale

Les crédits de paiement du titre 2 représentent sur l'ensemble de la mission **57,52 milliards d'euros, dont 34,30 milliards d'euros sont consacrés à la rémunération d'activité**. Le tableau ci-dessous donne la répartition pour l'ensemble de la mission.

Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Total
Total	17,99	29,28	1,75	6,33	1,35	0,82	57,52
Rémunérations d'activités	10,12	17,33	1,08	4,41	0,84	0,52	34,30
Cotisations et contributions sociales	7,79	11,75	0,63	1,86	0,48	0,29	22,80
Prestations sociales et allocations diverses	0,08	0,20	0,04	0,06	0,03	0,01	0,42

Source : tableau réalisé à partir de l'annexe au PLF 2011 « Enseignement scolaire »

Parmi les crédits destinés à la rémunération d'activité du ministère de l'éducation nationale, soit 34,3 milliards d'euros, **votre commission note que :**

- les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires s'élèveraient en 2011 à 1 339,3 millions d'euros, en augmentation de 4 % par rapport à 2010. Depuis l'année scolaire 2007-2008, les crédits affectés aux heures supplémentaires ont augmenté de 30 %. En 2011, la totalité des contingents d'heures supplémentaires devrait être reconduite.

Ventilation de la dépense des programmes relatifs à l'enseignement public

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2007-2008	2008-2009	2009-2010
HSA	557 163 230	625 751 003	651 848 871	421 902	469 711	486 199
HSE	221 203 894	282 969 237	316 904 886	5 869 156	7 349 322	8 134 330
HI	66 684 937	67 366 996	69 735 095	1 212 101	1 216 230	1 241 722
Autres heures	22 917 799	24 528 169	24 530 487	764 997	809 977	807 222
TOTAL	867 969 859	1 000 615 405	1 063 019 339	ns	ns	ns

Source : ministère de l'éducation nationale

Ventilation de la dépense du programme 139 par type d'heure (enseignement privé)

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2007-2008	2008-2009	2009-2010
HSA	127 544 181	145 259 630	157 090 958	115 358	130 586	140 099
HSE	23 146 764	38 025 067	40 011 097	627 964	984 519	1 027 676
HI	9 728 611	12 330 793	12 643 118	206 093	259 662	264 124
Autres heures	1 808 370	1 786 867	1 675 021	38 309	37 628	34 992
TOTAL	162 227 926	197 402 359	211 420 194	ns	ns	ns

Source : ministère de l'éducation nationale

- les crédits de paiement relatifs aux différentes **indemnités représentent 2 017,1 millions d'euros**, dont 1 238,6 millions d'euros imputés sur l'enseignement public secondaire.

Au total, ces deux lignes représenteraient, comme en 2010, environ **9,8 % des crédits de rémunération du ministère de l'éducation nationale**.

2. Les principaux facteurs d'évolution

Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale à structure constante sont les suivants :

- **les économies** résultant de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2010 et de l'application en tiers d'année du schéma 2011, soit environ **366 millions d'euros** ;

- **les mesures catégorielles pour 2011 à hauteur de 199 millions d'euros**, dont 196 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale (MEN). **Le coût des mesures catégorielles représentent plus de la moitié des économies résultant des schémas d'emplois 2010 et 2011.** L'encadré ci-dessous présente les principales mesures du présent budget ;

Présentation des principales mesures catégorielles pour 2011

1) La revalorisation des débuts de carrière des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, pour un montant global d'environ 178 M€ en année pleine.

2) La reconnaissance des nouvelles fonctions confiées aux enseignants

- *La création d'une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif qui reconnaît de nouvelles fonctions dévolues aux personnels enseignants, dont celles de tutorat des élèves et de référent culture dans le cadre de la réforme du lycée, ainsi que la fonction de préfet des études dans les établissements relevant du programme CLAIR. Cette mesure représente un coût de 14,4 M€ en année pleine : 11,4 M€ au titre de l'enseignement public et 3 M€ pour l'enseignement privé.*

- *La reconnaissance des fonctions d'enseignant référent pour la scolarisation des élèves handicapés qui ne donnaient lieu à aucune rémunération spécifique, grâce à la création d'une indemnité de fonction d'un montant annuel de 929 euros. Le coût de cette mesure est de 1,4 M€ en année pleine.*

- *Dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle, la création d'une indemnité destinée à reconnaître le surcroît de travail des enseignants exerçant en lycée professionnel, induit par le développement du contrôle en cours de formation (CCF) comme modalité d'évaluation des épreuves des diplômes de la voie professionnelle. Le coût de la mesure s'élève à 7,2 M€ en année pleine à effet de la rentrée 2010 et 3 M€ en année pleine à effet de la rentrée 2011 (le taux de la nouvelle indemnité mise en place à la rentrée 2010 sera revalorisée).*

3) La mise en place du droit individuel à la formation (DIF) permettant aux enseignants d'acquérir de nouvelles compétences dans la perspective notamment d'une mobilité professionnelle. Les formations, qui se dérouleront pendant les vacances scolaires donneront lieu au versement d'une allocation de formation correspondant à 50 % du traitement horaire de l'enseignant (environ 350 € pour 50 h de formation pour un enseignant en milieu de carrière).

Source : Ministère de l'éducation nationale

- **les mesures générales à hauteur de 129,6 millions d'euros dont 127,8 millions d'euros pour le MEN** ; l'augmentation du point de la fonction publique explique cette forte augmentation. Votre commission rappelle ici que la MIES est particulièrement sensible à toutes les mesures prises par le ministère en charge de la fonction publique et souligne que les **revalorisations** du point de la fonction publique **postérieures à la loi de finances** génèrent des **tensions sur le titre 2** compte tenu des sommes supplémentaires susceptibles d'être requises ;

- **le relèvement du taux de cotisation au CAS « Pensions » qui passe de 62,14 % à 65,39 %**. Le montant des crédits correspondant à la contribution du MEN au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions) passe de 15 419 millions d'euros en LFI 2010 à 16 070 millions d'euros en PLF 2011, soit une progression de **651 millions d'euros (+ 4,22 %)**.

Cette hausse résulte:

- à hauteur de (+) 799 millions d'euros, du relèvement des taux de contribution ;

- à hauteur de (+) 38 millions d'euros, de l'impact des mesures salariales décidées par le ministre du Budget et de la Fonction publique ;

- à hauteur de (+) 76,2 millions d'euros, de l'impact des mesures catégorielles ;

- à hauteur de (-) 177 millions d'euros, de l'impact des schémas d'emplois ;

- à hauteur de (-) 85,2 millions d'euros des ajustements liés à la situation réelle des personnels.

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

	Premier degré	Second degré	Vie de l'élève	Ens. privé	Prog. Soutien	Ens. Technique agricole	TOTAL
Socle 2010	1 1815,3	2 0202,4	1310	6 283	1 003,4	611,7	41 225,8
Schéma d'emplois	-123,6	-182,8	1	-43,8	-13,1	-3,3	-365,6
<i>Impact 2010</i>	<i>-43</i>	<i>-131,6</i>		<i>-25,6</i>	<i>-9,8</i>	<i>-1,8</i>	<i>-211,8</i>
<i>Impact 2011</i>	<i>-80,6</i>	<i>-51,2</i>		<i>-18,2</i>	<i>-3,3</i>	<i>-1,5</i>	<i>-154,8</i>
Mesures catégorielles	79	79	1,8	33	3,2	3	199
Mesures générales	31,5	70,9	4,1	18,2	3,1	1,8	129,6
<i>Point 2010</i>	<i>29</i>	<i>49,4</i>	<i>2,7</i>	<i>14,8</i>	<i>2,4</i>	<i>1,4</i>	<i>99,7</i>
<i>Point 2011</i>							
<i>GIPA</i>	<i>2,5</i>	<i>21,5</i>	<i>1,4</i>	<i>3,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	
GVT	40	0	0	10	0	2,8	52,8
Autres	-40,5	49,4	1,1	3,9	-0,5	22,3	35,7
TOTAL	11 801,70	20 218,90	1 318,00	6 304,30	996,10	638,30	41 277,30
CAS pensions	6190,4	9064	431,8	31,14	352,7	181,3	16 251,34

Source : tableau réalisé à partir du projet annuel de performances « Enseignement scolaire » - projet de loi de finances pour 2011

III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2

La nomenclature de la LOLF ne permet pas de visualiser l'ensemble des personnels qui participent au service public de l'éducation sous le seul titre 2 (dépenses de personnel) : certains personnels ne sont pas rémunérés directement par l'Etat qui verse les crédits nécessaires à l'établissement qui les emploie.

A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Regroupés au sein du programme 230 « Vie de l'élève », les personnels d'assistance éducative regroupent les assistants d'éducation, les emplois vie scolaire et les auxiliaires de vie scolaire-collectifs. **Environ 92 366 personnes** seraient rémunérées sur la base des crédits d'intervention de ce programme au titre de leur mission d'assistance éducative.

Il convient de noter que ces personnels, rémunérés par les établissements scolaires ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs puisque les établissements publics locaux d'enseignement ne sont pas reconnus comme des opérateurs. Votre commission s'interroge comme chaque année sur la nécessité de prévoir dans

les prochaines lois de finance une information plus précise du Parlement concernant l'évolution de ces personnels qui apparaît dynamique.

1. Les assistants d'éducation : 52 200 personnes

Les assistants d'éducation regroupent plusieurs catégories de personnes. L'ensemble des crédits de rémunération des assistants est en principe imputé sur l'action n° 1, hors dépenses de personnel. Néanmoins, une partie des assistants occupent des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire dont les crédits relèvent des dépenses de l'action n° 3 (titre 2 lorsqu'il s'agit d'AVS individuel, titre 3 lorsqu'il s'agit d'AVS-collectif).

Ainsi s'agissant des assistants d'éducation n'occupant pas des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire le PLF pour 2011 prévoit une dotation de **1 201,8 millions d'euros**. Celle-ci devrait permettre de financer en moyenne sur l'année **52 200 assistants d'éducation**¹ en tenant compte des indemnités journalières de sécurité sociale perçues par les établissements et d'un turn-over de l'ordre de 6 %.

Il convient de souligner que ces crédits incluent les moyens dédiés aux assistants pédagogiques, dont le nombre était de 6 165 en juin 2010, ou 3 347 emplois équivalent temps plein, la différence s'expliquant par le nombre important de contrats à temps partiel.

2. Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 38 000 contrats

La seconde catégorie de personnel d'encadrement concerne les emplois vie scolaire. Ces emplois correspondent à des contrats aidés². **Le PLF pour 2011 prévoit 133,8 millions d'euros** liés à ces emplois, qui ne sont pas financés dans leur totalité par le ministère de l'éducation nationale.

Cette somme devrait servir à co-financer en moyenne **38 000 contrats aidés en 2011**, sur la base d'un coût moyen annuel de 3 521 euros. Le renchérissement du coût annuel, résultant d'une modification du taux de prise en charge par le ministère de l'éducation nationale, a pour conséquence de **diminuer au moins de 5 500 le nombre de contrats par rapport à l'année dernière**.

¹ Sur la base d'une rémunération moyenne annuelle de 24 694 euros, charges sociales comprises.

² En application de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion et de la circulaire du 5 novembre 2009 relative à l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion au 1^{er} janvier 2010, une forme unique de contrat, le « **contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)** » succède au contrat d'avenir (CAV) et au contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Ces types de contrat avaient eux-mêmes remplacé les contrats emploi solidarité (CES) et contrat emploi consolidé (CEC) suite à la mise en œuvre de la loi du 19 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Par ailleurs, il convient de noter qu'en 2009-2010, grâce « au plan de Relance », **10 000 contrats supplémentaires** avaient pu être signés au bénéfice de la mission « Enseignement scolaire », le ministère chargé de la mise en œuvre de ce plan prenant en charge le financement de 5 000 médiateurs de réussite scolaire et de 5 000 emplois sur des missions d'accompagnement des élèves handicapés. **Or, ces financements ne sont pas a priori reconduits.**

Compte tenu de la baisse annoncée des emplois de vie scolaire, **l'Assemblée nationale a adopté**, notamment à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, **un amendement tendant à majorer, à hauteur de 20 millions d'euros, les crédits hors titre 2 du programme « Vie de l'élève », afin de permettre le financement d'un plus grand nombre d'emplois aidés.** En contrepartie, l'enveloppe dédiée au financement des heures supplémentaires dans l'enseignement du second degré (crédits du titre 2 du programme 141) a été diminuée à due concurrence.

Les tableaux ci-dessous présentent l'évolution des contrats aidés depuis 2008.

Effectifs des contrats aidés par mission depuis 2008

Situation au 31 décembre 2008	CAV*	CAE*	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	5 721	6 412	12 133	30%
Assistance aux directeurs d'école	15 634	3 867	19 501	47%
Autres fonctions	2 733	6 663	9 396	23%
Total	24 088	16 942	41 030	100%

Situation au 31 décembre 2009	CAV*	CAE*	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	6 410	12 822	19 232	35%
Assistance aux directeurs d'école	12 308	8 141	20 449	37%
Médiateurs de réussite scolaire	447	3 696	4 143	7%
Autres fonctions	2 612	9 253	11 865	21%
Total	21 777	33 912	55 689	100%

Situation au 30 juin 2010	CAV*	CAE*	CUI-CAE*	Total	%
Accompagnement élèves handicapés	4 811	9 824	6 558	21 193	37%
Assistance aux directeurs d'école	9 798	5 796	4 010	19 604	34%
Médiateurs de réussite scolaire	423	2 437	1 501	4 361	8%
Autres fonctions	1 693	5 264	5 078	12 035	21%
Total	16 725	23 321	17 147	57 193	100%

* CAV : contrat d'avenir – CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi – CUI-CAE : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi

Source : Ministère de l'éducation nationale – direction des affaires financières

3. Les auxiliaires de vie-scolaire collectifs : 2 166 contrats

Le PLF pour 2011 prévoit de mettre à disposition des établissements scolaires **53,2 millions d'euros** au titre de la rémunération des assistants d'éducation occupant les fonctions d'auxiliaires de vie scolaire-collectifs

(AVSCO). **Cette enveloppe devrait permettre de financer en année pleine 2 166 AVSCO, dont 166 ont été recrutées à la rentrée 2010** conformément aux mesures décidées en LFI pour 2010.

25,7 % des élèves handicapés scolarisés ont bénéficié en 2009-2010 d'un accompagnement collectif dans le premier degré, cette proportion étant de 23,2 % dans l'enseignement du second degré. Il convient de rappeler que ces élèves peuvent recevoir un accompagnement individuel par des auxiliaires de vie scolaire-individuel (AVS-I).

B. LES AUTRES PERSONNELS

1. Les personnels de certaines collectivités d'outre mer

La rémunération de certaines catégories de personnels outre-mer n'est pas intégrée dans les dépenses dites de personnel (titre 2). On peut notamment relever :

- la rémunération des instituteurs et des agents techniques du cadre territorial de Mayotte qui n'ont pas encore été intégrés dans la fonction publique d'Etat conformément à la loi de programmation pour l'outre mer du 21 juillet 2003. Selon les documents budgétaires, il resterait en 2011 environ 414 agents non intégrés, représentant une dépense de 7,8 millions d'euros ;

- la rémunération des MI-SE exerçant à Mayotte et en Polynésie française.

2. Les personnels non enseignant de l'enseignement privé

La rémunération des personnels non enseignants des établissements privés relève des dépenses d'intervention et non des dépenses de personnel.

Ainsi, **la part « personnels » du forfait externat** attribuée aux établissements d'enseignement privé scolaire sous contrat est, dans le **PLF pour 2011, de 610,09 millions d'euros**, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à 2010. Cet accroissement, d'environ 11,3 millions d'euros, se justifie par la revalorisation du point de la fonction publique (+ 0,5 %), et de l'augmentation attendue des effectifs (+ 1,75 %).

De même, **dans l'enseignement technique agricole, les subventions allouées aux établissements privés (crédits d'intervention) couvrent la rémunération des personnels non enseignants des établissements du temps plein, ainsi que la rémunération du personnel enseignant et non enseignant pour les établissements du rythme approprié.**

3. Les personnels des opérateurs de la mission

Le programme « Soutien à la politique de l'éducation nationale » regroupe les opérateurs du ministère de l'éducation nationale : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ainsi que le Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN). **Les subventions pour charge de service public en faveur de ces établissements** s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2011, à **230,2 millions d'euros en AE et en CP**

Depuis le 1^{er} janvier 2009, le plafond d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année en loi de finances : il s'établirait en **2011**, pour le ministère de l'éducation nationale, à **4 886 emplois temps plein (ETP)** contre 4 919 en 2010, soit une **diminution de 33 emplois**.

Pour rappel, sont décomptés dans le plafond, l'ensemble des recrutements, qu'elle qu'en soit la durée, dont le financement n'est pas intégralement assuré par des ressources propres inscrites au budget de l'établissement.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des emplois sous plafond par opérateur.

Emplois (ETP) sous plafond des opérateurs du programme « Soutien »

	<i>Réalisation 2009</i>	<i>Prévisions 2010</i>	<i>Prévisions 2011</i>
CEREQ	136	142	141
CIEP	165	163	161
CNED	1 809	1 941	1 919
INRP	216	248	245
ONISEP	510	539	567
SCEREN	1 823	1 886	1 853
Total	4 659	4 919	4 886

Source : projet de loi de finances pour 2011

L'évolution du plafond d'emplois résulte de plusieurs facteurs :

- un emploi du CEREQ est transféré vers le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- **à hauteur de (-) 34 emplois, de l'application du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ;**

- **à hauteur de (+) 30 emplois, de l'augmentation du plafond de l'ONISEP**, afin de prendre en compte l'impact du développement des plateformes qui assurent le fonctionnement de « mon orientation en ligne »,

service créé suite aux dispositions prévues par la loi n° 2009-1437 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

- à hauteur de (-) 30 emplois, de l'ajustement partiel du plafond 2011 au niveau de consommation constaté en 2009. Rappelons que la prévision de 2009 était de 5037 emplois, soit 378 emplois de plus que la consommation. Le présent projet de loi de finances en tire les conséquences en diminuant respectivement de quinze emplois les plafonds du CNED et du SCEREN, hors suppressions liées à la règle du non remplacement.

Votre commission remarque que, malgré ces ajustements et sans prendre en compte la réévaluation en faveur de l'ONISEP, **le plafond proposé pour 2011 reste supérieur de 197 emplois au niveau de consommation constaté en 2009.**

CHAPITRE III EXAMEN DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2011

18 milliards d'euros de crédits de paiement bénéficieraient en 2011 à l'enseignement scolaire public du premier degré. **99,7 %** des crédits de paiement demandés correspondent aux **dépenses de personnel** dont la présentation a déjà été faite.

A structure constante, les crédits de paiement du programme progressent de **2,45 % par rapport à 2010**, soit une augmentation légèrement inférieure à celle des crédits de personnel (+2,49 %). Ceci résulte de la diminution des crédits de fonctionnement et d'intervention qui ne représentent toutefois que 0,3 % des moyens du programme.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2011
01	Enseignement pré-élémentaire	4 649 112 178	3 366 579		4 652 478 757
02	Enseignement élémentaire	8 877 709 666	18 092 079	989 966	8 896 791 711
03	Besoins éducatifs particuliers	1 629 813 439	4 370 901		1 634 184 340
04	Formation des personnels enseignants	276 947 573	16 049 587		292 997 160
05	Remplacement	1 518 143 139			1 518 143 139
06	Pilotage et encadrement pédagogique	968 015 528	6 340 980		974 356 508
07	Personnels en situations diverses	72 302 487			72 302 487
08	Total	17 992 044 010	48 220 126	989 966	18 041 254 102

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. L'IMPOSSIBLE CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ?

L'organisation de l'enseignement primaire en milieu rural revêt une dimension particulière car elle associe de manière très étroite les communes et les écoles.

Afin de faciliter cette mise en synergie, le législateur a ouvert, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la possibilité de créer, à titre expérimental, des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP)¹. Cette structure juridique associerait les élus, les acteurs et les usagers de l'enseignement, permettant ainsi une coordination de leur action aussi bien dans le cadre du temps scolaire que dans l'accueil périscolaire.

Toutefois, en l'absence de décret d'application, la création à titre expérimental de ces établissements n'est toujours pas possible, plus de cinq ans après la promulgation de la loi. Le projet de décret qui avait reçu un avis favorable du Conseil d'Etat en début d'année 2007 a fait l'objet d'un avis négatif de la part du HCE.

Votre commission regrette ce blocage pour plusieurs raisons :

- d'une part, il existe des établissements et des communes prêts à engager cette expérimentation, témoignant, si besoin était, de la pertinence de la disposition ;

- d'autre part, elle considère que le statut juridique de l'école primaire est une question sur laquelle il est nécessaire d'évoluer, et qu'à ce titre, l'expérimentation des EPEP peut apporter des éléments intéressants. Mettre fin à la « transparence » de l'école primaire implique notamment de doter celle-ci d'un « vrai » chef d'établissement, reconnu, à même d'animer une équipe pédagogique et de piloter son établissement. L'association d'élus locaux dans le conseil d'administration, comme le propose l'EPEP, apparaît « de bon sens » tant il est vrai que la relation, notamment en zone rurale, entre écoles et communes est forte.

Elle note avec satisfaction que le rapport de Frédéric Reiss,² remis le 29 septembre dernier au ministre de l'éducation nationale, conclut à la nécessité de « laisser expérimenter les établissements publics du primaire ».

¹Article 86 de la loi n°2004-809 : « Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant de l'Etat. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation ».

² « Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ? », rapport de Frédéric Reiss.

Selon notre collègue député, « force est de constater que l'expérimentation des établissements publics d'enseignement primaire est une occasion manquée. Pour des écoles d'une certaine taille, l'intérêt pédagogique et organisationnel implique plus d'autonomie et davantage de rapprochement des différents temps de vie de l'enfant. **La solution de l'établissement public du primaire pourrait être expérimentée dans les écoles de 14 classes et plus** (le directeur y a une décharge totale). Il est recommandé de plutôt « labelliser » les expérimentations que les acteurs prêts à agir ont en projet, que d'imposer des modalités décidées en amont. Un opérateur indépendant devrait conduire l'évaluation de ces expérimentations. **L'hypothèse d'un directeur d'établissement public du primaire soutenu par une structure administrative relevant de la commune ou de l'intercommunalité devrait figurer dans les protocoles d'expérimentation. L'établissement public du primaire doit disposer dès le départ d'un budget ; l'agent comptable de la collectivité locale deviendrait celui de l'établissement public du primaire. Une dotation de fonctionnement incitative de l'État serait de nature à partager les efforts. »**

Votre commission sera particulièrement attentive aux suites qui seront données à ce rapport.

II. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011

Le programme 141 « Enseignement public du second degré » rassemble, avec 29,43 milliards d'euros, près de 48 % des crédits de paiement du programme, dont **99,3 % sont des dépenses de personnel**. Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits par action.

A structure constante, les crédits du programme augmentent de 1,34 % par rapport à 2010.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2011
01	Enseignement en collège	10 544 053 019	3 714 950	55 522 546	10 603 290 515
02	Enseignement général et technologique en lycée	6 640 461 225	2 502 649	17 577 991	6 660 541 865
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 040 136 004	747 208	16 718 227	4 057 601 439
04	Apprentissage	4 028 817		2 213 859	6 242 676
05	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 948 387 891	271 148	3 245 108	1 951 904 147
06	Besoins éducatifs particuliers	1 117 118 717		6 121 500	1 123 240 217
07	Aide à l'insertion professionnelle	46 585 927		5 833 590	52 419 517
08	Information et orientation	293 051 176	1 205 276		294 256 452
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	111 995 828		3 976 662	115 972 490
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	90 222 190	26 250 290		116 472 480
11	Remplacement	1 345 790 740			1 345 790 740
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 049 808 918	5 907 057		3 055 715 975
13	Personnels en situations diverses	51 314 376			51 314 376
Totaux		29 282 954 828	40 598 578	111 209 483	29 434 762 889

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. L'ANNÉE SCOLAIRE 2010-2011 EST MARQUÉE PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME DU LYCÉE

Après la réforme de l'enseignement professionnel qui produira ses pleins effets à la rentrée 2011, d'importants changements ont concerné **la classe de seconde du lycée général et technologique (LGT) à la rentrée 2010 et se poursuivront aux rentrées 2011 et 2012 pour les classes de première et de terminale.**

Ils se caractérisent par la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques tels que :

- **l'accompagnement personnalisé** (deux heures par semaine) ;

- **les tutorats**, pour mieux aider l'élève dans son projet d'orientation. Le tutorat est assuré par des enseignants, dont les documentalistes, ou des conseillers principaux d'éducation, qui bénéficient d'une rémunération spécifique ;

- **les stages de remise à niveau** afin de prévenir le redoublement, à l'instar de ce qui existe déjà au collège. Ces stages s'adressent aux élèves volontaires sur recommandation du conseil de classe. Ils concernent toutes les classes mais en priorité les élèves de seconde. L'encadrement de ces stages est assuré par des enseignants volontaires rémunérés ;

- **les stages « passerelles »** pour changer d'orientation. L'encadrement de ces stages est assuré dans les mêmes conditions que pour les stages de remise à niveau.

- **la mise en place d'enseignements d'exploration** permettant une réversibilité des choix d'orientation.

Cette réforme s'accompagne notamment de marges nouvelles pour les établissements dont le conseil pédagogique pourra déterminer l'utilisation d'une enveloppe « d'heures-professeur » de 10h30 par classe de seconde en fonction des besoins identifiés. En classes de première et terminale des séries générales (rentrées 2011 puis 2012), cette enveloppe sera de six à dix heures selon les séries.

Votre commission note que l'utilisation de la nouvelle enveloppe dans le cadre de l'établissement doit faire l'objet d'une consultation du conseil pédagogique, ce qui compte tenu de la forte représentation des enseignants, devrait constituer une garantie de qualité de l'offre pédagogique proposée.

Votre commission est favorable à ce dispositif en ce qu'il permet de renforcer la politique de l'établissement et l'implication de la communauté éducative.

Les objectifs généraux de la réforme du lycée

- 1) Mettre fin à la hiérarchie entre les séries pour faire de chacune d'elles une voie d'excellence à part entière et mieux préparer les élèves à des études supérieures réussies ;
- 2) Instaurer une spécialisation progressive entre la classe de seconde, la classe de première et celle de terminale pour permettre une plus grande fluidité des parcours, autoriser la réversibilité des choix d'orientation et des corrections de trajectoire ;
- 3) Sans alourdir l'horaire des élèves, répondre de manière plus étroite et plus diversifiée aux besoins de ceux-ci par l'introduction de deux heures d'accompagnement personnalisé pour tous ;
- 4) Dans un cadre national réaffirmé, donner plus d'initiative, de responsabilité et d'autonomie aux établissements et aux équipes pédagogiques ;
- 5) Adapter le lycée aux exigences du monde moderne.

III. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011

Le programme 230 « Vie de l'élève » rassemble **6,2 % des crédits de paiement du programme.**

Le présent programme a la particularité de représenter 60,2 % des crédits du titre 6 (dépenses d'intervention) de la mission. Cette sur-représentation s'explique par deux éléments :

- **l'imputation des rémunérations des assistants d'éducation sur ce titre** (et non sur le titre 2, dépenses de personnel), soit environ 1,3 milliard d'euros ;

- **la présence d'une partie des crédits de l'action sociale, soit 536,5 millions d'euros au titre des bourses et 36 millions d'euros au titre des fonds sociaux des établissements.** Toutefois, il convient de relever que le présent programme ne regroupe pas l'ensemble des crédits en faveur de l'action sociale puisque 66,7 millions d'euros sont inscrits sur le programme relatif à l'enseignement privé.

A structure constante, les crédits de paiement de ce programme augmentent de 1,4 % par rapport à 2010.

Il convient de noter **la création d'une nouvelle action dédiée aux dispositifs partenariaux.** Celle-ci regroupe les moyens des différentes actions mises en œuvre en partenariat avec notamment les collectivités territoriales ou les associations, telles que l'accompagnement éducatif ou la mesure « Ecole ouverte ».

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2011
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	919 584 402	26 046 935	1 337 110 892	2 282 742 229
02	Santé scolaire	434 477 619	2 375 000	4 700 000	441 552 619
03	Accompagnement des élèves handicapés	203 394 478	16 343 000	53 160 000	272 897 478
04	Action sociale	152 894 649	1 140 000	572 524 650	726 559 299
05	Accueil et service aux élèves	39 448 836		12 984 285	52 433 121
06	Actions partenariales (nouveau)			88 829 378	88 829 378
Totaux		1 749 799 984	45 904 935	2 069 309 205	3 865 014 124

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. L'AIDE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉLÈVES

1. Les crédits de la MIES, une part de l'action sociale

Dans le cadre des **programmes relevant du ministère de l'éducation nationale**, le présent projet de loi de finances propose **639,2 millions d'euros de crédits de paiement en faveur de l'action sociale dédiée aux élèves, dont 600 millions d'euros au titre des bourses.**

Ces crédits permettraient notamment:

- de couvrir les revalorisations de taux intervenues à la rentrée 2010 ;
- de prévoir, à la rentrée 2011, une revalorisation de 1,5 % des taux de bourses de collège, de la part de bourse de lycée, de la prime à l'internat, de la part de bourse d'enseignement d'adaptation et du montant des exonérations des frais de pension accordées aux élèves des ERPD (écoles régionales d'enseignement du 1er degré) et des EREA (établissements régionaux d'enseignement adapté).

Votre commission rappelle que ces moyens ne comprennent pas les crédits relatifs à l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Cette allocation, gérée par la Caisse nationale d'allocations familiales est **versée, sous condition de ressources, aux familles qui ont des enfants scolarisés de six à dix-huit ans.** Son montant varie entre 280,76 euros et 306,51 euros pour l'année scolaire 2010-2011. En 2009, cette prestation a été versée pour 4,87 millions d'enfants scolarisés.

2. La gestion des bourses, des évolutions

Les bourses de collège sont gérées au niveau des établissements et attribuées aux familles les plus démunies qui ont des enfants scolarisés en collège, dans les départements de métropole et d'outre-mer. Le coût de ces bourses s'est élevé en 2009-2010 à 114,1 millions d'euros et a bénéficié à 770 749 élèves. **Les établissements privés connaissent toutefois un régime dérogatoire** puisque, depuis 1998, les demandes de bourses des collégiens de ces établissements sont instruites et notifiées par les services académiques, leur paiement pouvant s'effectuer à l'établissement ou directement à la famille.

Les bourses nationales d'études de lycée sont destinées aux familles les plus défavorisées pour leur permettre d'assurer les frais de scolarité de leurs enfants, qu'ils soient scolarisés dans un établissement public ou privé sous contrat ou habilité à recevoir des boursiers. **Elles sont attribuées par les inspecteurs d'académie**, en fonction des ressources et des charges de la famille. En 2009-2010, la dépense a été de 407 millions d'euros pour un nombre de bénéficiaires de 482 965.

Une évolution de la gestion du dispositif a été envisagée afin de reprendre l'organisation en vigueur dans les collèges publics. Une telle orientation nécessiterait une refonte totale de la réglementation pour envisager un traitement des demandes au plus près de la scolarisation.

Toutefois, votre commission note que dans le cadre des mesures de gestion des emplois, les académies ont mis en place des dispositifs de mutualisation de la gestion des bourses (de lycées et de collèges privés). **A la rentrée 2009, vingt académies avaient mutualisé la gestion sur un service académique. Au-delà de l'économie réalisée en matière d'emplois, la mutualisation contribue à homogénéiser le traitement des demandes de bourses, ce qui rend plus lisible le dispositif auprès des familles.** Pour la rentrée 2010, deux autres académies ont procédé à la mutualisation de la gestion des bourses nationales. Seules deux académies comptant plusieurs départements ne seront pas mutualisées pour la gestion des bourses nationales.

IV. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011

Les crédits de paiement demandés en 2011 en faveur de l'enseignement privé s'élèveraient à **7,08 milliards d'euros**, soit un niveau légèrement supérieur à celui des crédits ouverts en 2010.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) **représentent 89,2 %** des crédits de paiement, et le **forfait d'externat** (dont les crédits sont inscrits sur le titre 3) correspond à **8,5 % de la dépense** de ce programme.

A structure constante, les moyens du programme augmentent de **0,72 %** par rapport à 2010.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2011
01	Enseignement pré-élémentaire	443 151 246			443 151 246
02	Enseignement élémentaire	1 167 486 190			1 167 486 190
03	Enseignement en collège	1 872 895 372			1 872 895 372
04	Enseignement général et technologique en lycée	1 201 522 966			1 201 522 966
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	760 024 538			760 024 538
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	259 286 746			259 286 746
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	150 117 067			150 117 067
08	Actions sociales en faveur des élèves			66 716 618	66 716 618
09	Fonctionnement des établissements		1 255 214	635 094 801	636 350 015
10	Formation initiale et continue des enseignants	20 386 700		40 398 280	60 784 980
11	Remplacement	167 598 974			167 598 974
12	Soutien	293 000 000	3 469 198		296 469 198
Totaux		6 335 469 799	4 724 412	742 209 699	7 082 403 910

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. OBSERVATIONS

Votre commission note qu'un transfert de 10 millions d'euros est opéré vers le programme 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », suite à la réforme des modalités de recrutement des enseignants. Le financement de la formation des maîtres de l'enseignement privé est en effet pris en charge par les fédérations de l'enseignement supérieur privé à compter de 2011.

S'agissant des crédits, il convient de souligner que les moyens alloués au forfait d'externat augmentent (+ 11,23 millions d'euros) compte tenu de la prise en compte de la revalorisation du point de la fonction publique en 2010, et de la variation des effectifs d'élèves.

V. LE PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011

Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemble **3,4 % des crédits de paiement du programme.**

Les plus grosses actions concernent : la politique des ressources humaines, la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier, le pilotage et la mise en œuvre des politiques éducatives. Il convient de noter que ce programme comprend également les subventions pour charge de service public des opérateurs du MEN.

A structure constante, les crédits de ce programme **augmentent de 1,87 %**. En revanche, **à structure courante, les moyens diminuent de 1,15 % par rapport à 2010**. Ceci s'explique notamment par :

- le **transfert** sur le programme 230 « *Vie de l'élève* » de la présente mission des crédits **des subventions allouées aux associations assurant la mise en œuvre de politiques éducatives** (-118,5 millions d'euros en AE et – 54 millions d'euros en CP) ;

- le transfert, sur le programme 333 « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », des crédits liés aux dépenses immobilières de l'occupant imputables aux services de l'éducation nationale localisées en cités administratives et des loyers budgétaires afférents à ces bâtiments (- 6,33 millions d'euros).

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2010
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	358 939 002	220 000		1 900 000	361 059 002
02	Evaluation et contrôle	67 450 097	5 138 000			72 588 097
03	Communication	8 279 764	6 453 000			14 732 779
04	Expertise juridique	9 453 697	4 617 000			14 070 697
05	Action internationale	5 160 526	8 786 393		2 741 600	16 688 519
06	Politique des ressources humaines	502 828 758	104 182 746		25 375 000	632 386 504
07	Établissements d'appui de la politique éducative		221 708 506			221 708 506
08	Logistique, système d'information, immobilier	241 901 087	255 380 816	47 006 959	8 160 000	552 448 862
09	Certification	154 773 754	33 935 629			188 709 383
10	Transports scolaires				7 600 000	
Total		1 348 786 685	640 422 105	47 006 959	45 776 600	2 081 992 349

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LE RÔLE DES ACADÉMIES DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF DE REMPLACEMENT

L'organisation du remplacement des enseignants constitue un enjeu majeur en termes de gestion des ressources humaines. En effet, répondre aux besoins de remplacement et de suppléance sur l'ensemble du territoire avec des moyens qui depuis plusieurs années diminuent, n'est pas aisé.

Le tableau ci-dessous souligne ainsi que les moyens humains mobilisables sont inférieurs aux besoins de remplacement.

Evolution des moyens mobilisables et du besoin de remplacement et de suppléance

	Juin 2006	Juin 2007	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010
Potentiel net de remplacement et de suppléance (TZR+CDI)	12 424	12 219	10 791	10 812	8 989
Contractuels en CDD pour le remplacement en cours d'année et la suppléance	4 747	4 711	5 343	5 055	6 265
Total des moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (ETP) (1)	17 171	16 930	16 134	15 868	15 254
Total des moyens mobilisables pour le remplacement en cours d'année et la suppléance (%) (2)	4,85%	4,82%	4,63%	4,59%	4,40%
Besoin de remplacement et de suppléance (3)	4,99%	5,36%	4,88%	4,79%	4,55%

(1) hors vacataires et HSE

(2) moyens mobilisables rapportés au nombre total d'enseignants devant élèves (fonction enseignement et documentation)

(3) Absences de 15 jours et plus converties en ETP et rapportées au nombre total d'enseignants devant élèves (fonction enseignement et documentation)

Source : Ministère de l'éducation nationale

Auditionné devant votre commission le 17 juin dernier, Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, a présenté la nouvelle organisation du remplacement à compter de la rentrée 2010 :

« En ce qui concerne les remplacements, je n'ai pas repris l'idée de mon prédécesseur de créer une agence, mais je partage ses objectifs. Dès la rentrée prochaine, le système sera assoupli : à l'heure actuelle, les remplaçants titulaires ne peuvent être affectés qu'au sein de leur académie, même dans une région comme l'Ile-de-France où l'on compte trois académies. Désormais ils pourront franchir le périphérique ! En outre, le délai de carence de quatorze jours, pendant lequel les établissements gèrent seuls les remplacements, sera supprimé : dès le premier jour, ils pourront faire appel à l'académie. Chaque recteur a d'ailleurs nommé un responsable académique du remplacement. Enfin, dans chaque académie, une liste de contractuels remplaçants sera établie : professeurs contractuels, étudiants, voire retraités de l'éducation nationale. »

Votre commission constate que l'évolution proposée par le ministère place **les académies au centre du pilotage du dispositif de remplacement.**

Elle observe que la suppression du délai de carence permet de pallier la déficience du dispositif de remplacement de courte durée qui a été mis en place en 2005. Ce dernier n'a jamais réellement pris son essor compte tenu d'une certaine réticence de la part des enseignants à effectuer des heures supplémentaires pour remplacer leurs collègues.

Il est rappelé que ce dispositif permet, dans le cadre d'un protocole défini dans chaque établissement, de mobiliser les enseignants pour un

remplacement de courte durée (inférieure ou égale à deux semaines), conformément à leurs qualifications, dans la limite de cinq heures supplémentaires par semaine et de soixante heures par année scolaire. Le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants pour participer à ce dispositif même s'il a la possibilité de recourir à la désignation en l'absence d'enseignants volontaires.

Votre commission sera particulièrement attentive **aux résultats de cet assouplissement** dont la valeur ajoutée repose en partie sur la qualité des équipes administratives des services déconcentrés.

VI. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2011

Témoignant du caractère interministériel de la mission, le programme « Enseignement technique agricole » regroupe **2,1 %** des crédits de paiement de la mission.

A structure constante, les moyens du programme **augmentent de 1,7 % par rapport à 2010**.

Présentation des crédits de l'enseignement technique agricole pour 2011

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2011
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	606 077 731	617 500	43 789 691	650 484 922
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	213 566 256		336 096 321	549 662 577
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)			81 719 592	81 719 592
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale			3 941 289	3 941 289
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		5 583 107		5 583 107
	Total	819 643 987	6 200 607	465 546 893	1 291 391 487

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. UN ENSEIGNEMENT EFFICACE MAIS UN FINANCEMENT FRAGILE

1. Un ancrage confirmé au sein de la présente mission

Le Premier ministre a décidé le 3 septembre 2010 **de ne pas transférer le programme « Enseignement technique agricole » vers la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »** mais de le maintenir dans la mission « Enseignement scolaire ».

A la demande de Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, la modification du rattachement du présent programme avait été présentée au Parlement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

Auditionné le 17 juin devant votre commission, le ministre de l'éducation nationale avait ainsi justifié ce projet de rattachement : *« Il faut à mon sens en finir avec le système actuel. La LOLF a regroupé dans une mission unique l'enseignement scolaire et l'enseignement technique agricole, ce qui conduit chaque année à des ajustements budgétaires de dernière minute : cette année, 30 millions d'euros et une cinquantaine d'emplois ont été transférés vers le programme « Enseignement technique agricole ». Ce programme devrait être selon moi rattaché à une mission relevant du ministère de l'Agriculture. Je suis très soucieux de l'enseignement technique agricole, comme tous nos concitoyens, mais je plaide pour une meilleure lisibilité budgétaire (...) il n'est pas admissible que, chaque année, des crédits soient puisés à son profit, par voie d'amendements, dans la réserve supposément illimitée de l'Education nationale ! ».*

Votre commission reconnaît que le rattachement du présent programme à la mission « Enseignement scolaire » s'est traduit par des transferts de crédits réguliers entre les programmes de l'éducation nationale et l'enseignement technique agricole.

Ainsi, entre 2006 et 2010, le programme 143 a bénéficié d'un abondement de 29,39 millions d'euros en provenance des programmes de l'éducation nationale.

Néanmoins, votre commission se félicite de l'arbitrage du Premier ministre, car elle jugeait particulièrement inopportun le transfert proposé : non seulement, ce dernier aurait conduit à fragiliser davantage le financement de cet enseignement déjà mis à mal, mais il aurait également constitué une sorte d'échec de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en soulignant la prédominance des périmètres ministériels et l'impossibilité de faire émerger une stratégie interministérielle dans un secteur particulier.

S'agissant précisément de « l'interministérialité » de cette mission, **votre commission souligne la nécessité de la concrétiser autrement que par une solidarité financière de la part du ministère de l'éducation nationale.** Elle note que les liens entre les deux ministères ne sont pas

inexistants, mais qu'ils mériteraient d'être renforcés, afin notamment de décloisonner davantage les deux types d'enseignement et de permettre une plus grande fluidité des parcours scolaires.

2. Des modalités de financement qui restent préoccupantes

L'enseignement agricole aurait accueilli, dans **838 établissements, 172 853 élèves en 2009-2010, dont 63 % dans l'enseignement privé**. Entre 1995 et 2005, les effectifs de l'enseignement agricole auraient augmenté de 10 %, les évolutions étant toutefois contrastées entre l'enseignement public (+ 1,1 %) et l'enseignement privé (+ 16,1 %). **Les résultats de cet enseignement restent très satisfaisants** comme en témoignent les taux d'insertion présentés dans le projet annuel de performances.

Votre commission souhaite toutefois souligner plusieurs sujets de préoccupation.

a) Les fermetures de classe : une politique soutenable ?

La restructuration des implantations de l'enseignement technique agricole et des classes à faibles effectifs entraîne des suppressions de postes et des fermetures de classe.

Ainsi le plafond d'emplois du programme **diminuerait en 2011 de 214 emplois ETPT** par rapport à 2010, dont 117 emplois ETPT au titre des enseignants (*cf. supra*). Alors que l'enseignement public a bénéficié d'un moratoire à la rentrée 2010 (maintien des 75 postes devant être initialement supprimés), il serait soumis au droit commun des suppressions en 2011.

Cette évolution s'accompagne de la fermeture de classes. Ainsi, le **bilan net des ouvertures et des fermetures est de – 25,5 classes en 2008/2009 dont (-) 21,75 classes dans le public et (+) 3,75 classes dans l'enseignement privé**.

En 2009/2010, ce bilan net serait de (-) 65 classes dont (-) 44,1 dont l'enseignement public et – 20,9 dans l'enseignement privé.

A la rentrée 2010, selon les informations communiquées à votre commission, **cinq sites scolaires, totalisant vingt classes ont été fermés** et les effectifs ont été transférés dans des établissements voisins. Ces suppressions concernent en premier lieu l'enseignement public qui enregistre la suppression de douze classes et la fermeture de trois sites.

Parallèlement à la révision de la carte d'implantations des établissements, le ministère étudie depuis cette année la pertinence du maintien des classes à petits effectifs (moins de dix élèves). Prenant en compte la répartition des effectifs en 2009, il a ajusté l'offre de formation à la rentrée 2010, en fermant huit structures et en opérant cinq regroupements. Les chiffres de 2009 soulignent en effet que l'enseignement agricole compte 524 classes à petits effectifs qui regroupent 2,7 % des élèves. Parmi ces

classes, 125 ne sont tournées ni vers le secteur de la production, ni vers celui de l'agroalimentaire. Les mesures prises à la rentrée 2010 ont ainsi concerné 14 de ces classes.

Si votre commission reconnaît l'importance du nombre de classes ou de sections maintenues alors qu'elles regroupent un nombre d'élèves inférieurs aux seuils requis, **elle s'interroge sur la soutenabilité d'une telle politique à moyen terme. La rationalisation de l'offre de formation, si elle se justifie, ne doit pas déboucher sur une remise en cause de l'enseignement technique agricole, notamment public**, alors même que cet enseignement permet le plus souvent à des jeunes en difficulté de s'insérer.

b) Les reports de charge reflètent le financement contraint de l'enseignement technique agricole

Le caractère extrêmement contraint du financement de l'enseignement technique agricole s'illustre chaque année par les prévisions des reports de charges.

En l'absence de la levée de la réserve de précaution, les reports de charges à la fin de l'année 2010 s'élèveraient à **17,79 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP**, soit des montants nettement plus élevés que les reports de charge estimés l'année dernière pour l'année 2009.

La ventilation des reports serait la suivante :

- 3,28 millions d'euros en AE et 5,83 millions d'euros en CP pour l'enseignement privé du temps plein ;
- 10,37 millions d'euros en AE et 11,82 millions d'euros en CP pour l'enseignement privé du rythme approprié ;
- 3,96 millions d'euros en AE et en CP au titre des bourses ;
- 0,18 million d'euros en AE et 0,29 million d'euros en CP, au titre des accidents du travail.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 73 quater (nouveau)

Demande de rapport sur les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés.

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés.

L'article 73 *quater* du projet de loi de finances pour 2011 a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gérard Gaudron, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Cet article prévoit la remise, **au plus tard le 30 juin de chaque année**, d'un rapport par le Gouvernement au Parlement concernant **les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés**.

L'accueil des élèves handicapés représente depuis quelques années un effort financier important pour le ministère de l'éducation nationale, puisque celui-ci atteint **au moins 300 millions d'euros** dans le PLF 2011 (*cf. supra*). Ce chiffre ne tient pas compte par exemple du surcoût des classes spécifiques comme les UPI (unités pédagogiques d'intégration) ou les CLIS (classes d'intégration scolaire) qui bénéficient d'un taux d'encadrement supérieur.

Toutefois il convient de noter que cet effort ne peut être correctement apprécié en l'absence d'indicateurs précis sur les modalités exactes d'accueil (temps complet ou partiel) et les résultats de ces élèves. **Tout affinage des statistiques et des informations est par conséquent bienvenu.**

Votre commission rappelle qu'un tel document a déjà été demandé l'année dernière pour l'année 2011. Le présent article réitère ainsi la demande tout **en modifiant les modalités de remise de ce rapport qui serait dorénavant annuel.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. A TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de nos collègues Marc Bernier et Gérard Gaudron, rapporteurs au nom de la commission des affaires culturelles, ainsi que de notre collègue Martine Faure et des membres du groupe socialiste, radical citoyen et divers gauche. **Ces amendements majorent de 20 millions d'euros les crédits du programme 230 « Vie de l'élève » afin d'améliorer le financement des contrats aidés de l'Éducation nationale.** Cette opération est gagée par une diminution à due concurrence des crédits du titre 2 du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » consacrés au financement des heures supplémentaires.

Elle a également procédé, en seconde délibération, à une **minoration des crédits de la mission de 3 536 105 euros en AE et 3 764 395 euros en CP** afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a procédé, en seconde délibération, à une majoration des crédits de la mission de **1 725 400 euros** (en AE et en CP), à titre non reconductible.

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit à **minorer les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » respectivement de 1 810 705 euros et de 2 038 995 euros.**

II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a également adopté un article additionnel rattaché à la mission. Il s'agit de l'article 73 *quater* (nouveau), dont l'analyse figure dans le présent rapport, au sein de la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Gérard Longuet, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Il est intéressant de souligner que la mission « Enseignement scolaire » représente, au sein du projet de loi de finances pour 2011, 21,6 % des crédits de paiement du budget général mais 49 % des emplois autorisés. Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel représente 57,5 millions d'euros, soit près de 94 % du total. La gestion des effectifs constitue donc du point de vue de la commission des finances un point de préoccupation majeure. A cet égard, soulignons que la politique rigoureuse de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a un faible impact sur les dépenses de la mission. En effet, les économies résultant de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2010 et de l'application en tiers d'année du schéma 2011, représentent environ 366 millions d'euros. Sur cette somme, 199 millions d'euros sont reversés aux personnels au titre des mesures catégorielles et 128 millions d'euros au titre des mesures générales de la fonction publique. Je rappelle que l'évolution des crédits de personnel s'explique également par l'augmentation de la contribution du ministère de l'éducation nationale au compte d'affectation spécial « Pensions » qui passe de 15 419 millions d'euros en LFI 2010 à 16 070 millions d'euros en PLF 2011, soit une progression de 651 millions d'euros. Cette hausse s'explique essentiellement par le relèvement du taux de cotisation.

Pour ce qui est des emplois, le présent projet de budget propose de fixer le plafond d'emplois de la mission à 983 070 ETPT, dont 968 194 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale.

S'agissant du programme « Enseignement technique agricole » relevant du ministère de l'agriculture, le plafond d'emplois est fixé à 14 876 ETPT, en baisse de 214 ETPT par rapport à 2010, dont 117 ETPT d'enseignants. Si cette contraction peut sembler faible en apparence, il convient de souligner, qu'eu égard à la taille des établissements comme à leur répartition sur l'ensemble du territoire, elle conduit à des fermetures de classes ou de sites scolaires. Nous avons donc un vrai sujet quant à l'application de la diminution des effectifs dans l'enseignement technique agricole.

Toutefois, en matière d'emplois, l'aspect le plus spectaculaire concerne le ministère de l'éducation nationale qui semble manifestement fâché avec la comptabilité. En effet, il nous propose, en 2011, un effort de suppression d'emplois comparable à celui de l'année précédente, soit 16 000 postes de moins à la rentrée prochaine, tout en réévaluant son plafond

d'emplois de 20 359 ETPT. *In fine*, le plafond d'emplois augmente entre 2010 et 2011 de plus de 4 000 ETPT.

M. Jean Arthuis, président. – Pourtant le calcul fait partie des fondamentaux...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Oui, Monsieur le Président, mais pas la comptabilité ! Je vous explique le problème tel que je le perçois, mais le ministre pourra en séance nous apporter d'autres éclaircissements. S'agissant des suppressions d'emplois, il convient tout d'abord de souligner, que contrairement aux années précédentes, le schéma d'emplois n'est pas justifié au niveau national mais est renvoyé à la responsabilité des académies qui auront, après réexamen de l'utilisation des moyens d'enseignement mis à leur disposition, la possibilité de définir le niveau et les modalités de mise en œuvre de ce schéma. Selon le ministère de l'éducation nationale, cette démarche devrait permettre de supprimer 8 967 emplois de personnels enseignants du premier degré. Les moyens d'action prioritaires sont : la taille des classes dans les écoles hors éducation prioritaire, les modalités de scolarisation des enfants de deux ans – c'est-à-dire un ralentissement de la scolarisation avant trois ans, point que j'approuve personnellement –, l'importance des moyens d'enseignement affectés en dehors des classes, le dispositif de remplacement des enseignants absents, et les modalités d'enseignement des langues vivantes dans le premier degré.

S'agissant du second degré, l'objectif est de parvenir à une suppression de 4 800 emplois de personnels enseignants. Les leviers d'action identifiés sont légèrement différents. Il s'agit, outre la taille des classes et le dispositif de remplacement, du réexamen des décharges de service d'enseignement, ou la révision de l'organisation de l'offre de formation en lycée d'enseignement général et en lycée professionnel. Ce dernier point est particulièrement important tant il est vrai que l'offre éducative dans l'enseignement du second degré en France se caractérise par son extrême diversité, ce qui conduit à un taux d'encadrement national paradoxalement très faible. La démarche engagée par le ministère permettra sans doute une meilleure prise en compte des réalités locales. Toutefois, si cette politique devait perdurer au-delà de 2011, il serait à tout le moins opportun que le Parlement puisse, notamment lors de l'examen de la loi de règlement, disposer d'informations précises et quantitatives sur le niveau des leviers d'action mobilisés.

L'application du principe de parité conduit en outre à supprimer 1 633 postes dans l'enseignement privé. Enfin, il est proposé de supprimer 600 emplois administratifs. Ces suppressions complètent celles effectuées entre 2007 et 2011 et il conviendra sans doute d'interroger le ministre sur la soutenabilité à moyen terme de ces réductions d'effectifs.

Parallèlement, le plafond d'emplois du ministère, après plusieurs corrections, est réévalué de 20 359 ETPT, soit 2 % du plafond d'emplois de 2010. D'où viennent ces emplois ?

Tout d'abord, d'un changement de comportement qui se traduit par des départs à la retraite plus tardifs qu'initialement envisagé par le ministère. Ainsi, 5 600 ETPT sont réintégrés dans le plafond d'emplois de l'enseignement public du premier degré au titre de la régularisation du désajustement constaté entre recrutements et départs. Ensuite, le plafond d'emplois du ministère est majoré de 5 833 ETPT au titre de la réforme du recrutement des enseignants, qui a conduit, dans le cadre de la LFI pour 2010, à supprimer 18 202 emplois, sans tenir compte des postes mobilisés pour les stages en responsabilité effectués par les futurs enseignants. 2 900 ETPT sont également rétablis au titre d'un meilleur recensement des emplois de vacataires enseignants recrutés pour faire face aux besoins de remplacement en cours d'année. S'ajoutent 1 300 ETPT résultant de l'impact de la mise en œuvre de *Chorus* sur le décompte de certains agents et 4 726 ETPT au titre de la régularisation du plafond d'emplois du programme relatif à l'enseignement privé. Ce dernier ajustement à la hausse devrait permettre de mettre un terme au sous-dimensionnement initial de ce plafond lors de la mise en œuvre de la LOLF. Si ces corrections permettent en apparence de renforcer la sincérité du plafond du ministère en 2011, je regrette que cette sincérité soit tardive. En effet, cette réévaluation présente l'inconvénient de remettre en cause la crédibilité des précédents schémas d'emplois votés par le Parlement.

Quelques mots sur les politiques éducatives. Je crois qu'il sera nécessaire d'interroger le ministre sur l'expérience CLAIR (Collèges et Lycées pour l'Ambition, l'Innovation et la Réussite) qui est actuellement menée dans plus d'une centaine d'établissements de l'éducation prioritaire afin de tester de nouvelles pratiques pédagogiques mais aussi de gestion des ressources humaines. Les moyens alloués à cette expérimentation ne sont pas négligeable, puisque la seule mise en place des préfets d'études représenterait un coût de 14 millions d'euros pour les établissements participants. La généralisation de CLAIR constituerait un effort budgétaire important à n'en pas douter.

Je souligne que le présent projet de loi de finances confirme la politique de soutien personnalisé aux élèves. Les crédits des différents dispositifs (accompagnent éducatif, stages pendant les vacances, programmes personnalisés de réussite éducative...) sont reconduits et amplifiés par la mise en œuvre de la réforme du lycée qui se traduit notamment par des dispositifs de tutorat et d'accompagnement individualisé.

L'année scolaire 2010-2011 est également marquée par l'ouverture d'établissements spécifiques, tels que les internats d'excellence ou les établissements de réinsertion scolaire, dont certains défrayent la chronique. Je relève la participation du programme d'investissements d'avenir à la conception des internats d'excellence à hauteur d'au moins 300 millions d'euros.

Pour terminer, je vous ferai part d'une satisfaction et d'une déception. Ma satisfaction concerne le maintien du programme « Enseignement technique agricole » au sein de la mission « Enseignement scolaire ». Je crois en effet

que cette configuration permet de mieux suivre les besoins de l'enseignement technique agricole, qui rappelons le, accueille avec succès un public souvent difficile.

Ma déception est, qu'en dépit d'un rapport favorable de notre collègue député Frédéric Reiss sur les établissements publics du primaire, la création de ces derniers reste toujours bloquée en l'absence de la publication du décret d'application. Je rappelle pourtant que ces établissements pourraient utilement répondre à une réalité qui est, en milieu rural, la prise en charge de la fonction scolaire par les intercommunalités.

En conclusion mes chers collègues, retenez que la politique de réduction des effectifs de l'éducation nationale s'inscrit dans une comptabilité incertaine des effectifs globaux. Le degré de précision des informations qui nous sont transmises doit être amélioré. Je crois que nous ne pouvons pas accepter de découvrir tous les cinq ans que les chiffres ne restituaient pas la réalité. Sous réserve de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Jean Arthuis, président. – S'agissant des personnels de l'éducation nationale, n'oublions pas que le plafond ne présente pas les emplois qui sont pourvus par les recrutements directs des établissements scolaires, notamment les postes de personnels d'assistance éducative, soit un peu plus de 90 000 personnes...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Tout à fait. Rémunérés à partir des crédits d'intervention de la mission, ils ne sont pas intégrés au plafond d'emplois

M. Jean Arthuis, président. – Je passe la parole à M. Thierry Foucaud.

M. Thierry Foucaud. – A titre liminaire, je souhaite indiquer que je ne remets pas en cause les chiffres présentés par mon collègue Gérard Longuet, et que j'approuve son analyse de l'enseignement technique agricole, notamment en ce qui concerne les fermetures de classe. Toutefois, je ne partage ni les objectifs du projet annuel de performances présentés par le Gouvernement, ni les conclusions de notre commission tendant à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Je considère notamment que les schémas d'emplois qui sont mis en œuvre depuis 2007 remettent en cause la capacité de la mission « Enseignement scolaire » à remplir de manière satisfaisante ses fonctions : entre 2007 et 2011, plus de 50 000 postes auront été supprimés. Le PLF pour 2011, comme les précédents, témoigne ainsi d'une logique comptable de réduction des dépenses publiques, de suppressions de postes à laquelle je m'oppose. Centrer la politique scolaire exclusivement sur la diminution du nombre de fonctionnaires est une orientation négative, qui se traduit, sur le terrain, par la fragilisation systématique des académies les plus en difficulté. J'en veux notamment pour preuve l'impact de la diminution des postes dans les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED),

qui amoindrit la capacité de l'Education nationale à prendre en charge les élèves présentant des difficultés particulières.

M. Jean Arthuis, président. – Je comprends que le décompte des emplois au ministère de l'éducation nationale peut être amélioré et que les académies sont appelées à devenir de véritables centres de décisions. Il est vrai que cette année sera en partie marquée par l'ouverture des établissements de réinsertions scolaire. En Mayenne, l'inspecteur d'académie a proposé d'ouvrir à Craon un établissement de cette catégorie, afin d'accueillir une dizaine d'élèves de Seine-Saint-Denis. L'objectif est de leur offrir une chance particulière de renouer avec le système scolaire. L'ouverture de cet établissement m'a montré non seulement à quel point la gouvernance au sein de l'éducation nationale pouvait être améliorée, mais aussi à quel point « l'accueil de l'autre » pouvait être un défi, notamment vis à vis des parents d'élèves particulièrement hostiles à ce projet. Dès le premier jour d'ouverture de l'établissement, nous avons dû faire face à une échauffourée entre les élèves accueillis et les élèves résidents, et à une crispation de la communauté éducative qui s'est notamment traduite par l'exercice du droit de retrait des enseignants. La situation est en train de se normaliser. Je reste convaincu que nous avons le devoir d'essayer quelque chose pour ces jeunes même si le résultat est incertain.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je crois, Monsieur le Président, que ces établissements bénéficient d'un taux d'encadrement particulièrement important

M. Jean Arthuis, président. – Oui, il y quasiment autant d'adultes que d'élèves !

M. Eric Doligé. – Je viens de terminer avec notre collègue Claude Jeannerot un rapport relatif au transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités territoriales. Cette opération, qui a concerné plus de 96 000 agents, soulève des questions sur les modalités de gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale. En effet, dans le calibrage des crédits que l'Etat doit verser aux collectivités au titre de ce transfert, je ne suis pas certain que l'ensemble des coûts ait été pris en compte ; par exemple les dépenses liées à la formation continue de ces personnels ou à la médecine du travail. Je souhaitais savoir si l'éducation nationale bénéficie d'un régime dérogatoire en la matière.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L'exemple vient d'en haut. Quand on a un système où il n'y a pas d'entretien préalable au licenciement et non respect des promesses d'embauche, il est difficile de faire respecter une politique des ressources humaines... S'agissant de l'éducation nationale, je souligne la mise en place du droit individuel à la formation qui permet aux enseignants d'acquérir de nouvelles compétences dans la perspective d'une mobilité professionnelle. Les formations, qui se dérouleront pendant les vacances scolaires, donneront lieu au versement d'une allocation de formation correspondant à 50 % du traitement horaire de l'enseignant. Ceci

est positif. Ma principale interrogation concerne en réalité la formation initiale des enseignants et l'impact de la réforme du recrutement, qui conduit à mettre devant des élèves des jeunes enseignants qui n'ont aucune expérience professionnelle. S'agissant de la question relative aux contrôles médicaux des personnels de l'éducation nationale, je ne suis pas certain que les crédits budgétés permettent le financement de la totalité des visites d'embauche et des visites de contrôle.

M. Eric Doligé. – Si tel est le cas, c'est problématique car cela fausse le calcul du coût du transfert de certains personnels aux collectivités territoriales. Le budget de l'éducation nationale est peu transparent sur ces questions de formation continue de personnels et de médecine du travail.

M. Thierry Foucaud. – Je voudrais souligner une contradiction entre le nombre de postes ouverts au concours, 11 600 en 2011, et le nombre beaucoup plus élevé d'étudiants en master qui préparent les concours. Que feront les étudiants non reçus ?

M. Adrien Gouteyron. – Je souhaiterais faire plusieurs remarques. La première concerne le développement consacré dans la note qui nous a été remise aux dispositifs de personnalisation de la pédagogie. Je crois que cette politique aura d'autant plus de résultats sur les résultats des élèves que l'autonomie des établissements sera affirmée, même si je reconnais qu'il s'agit d'une notion vague dont on ne connaît pas encore nécessairement les points précis d'application. Ma deuxième remarque a trait à l'expérimentation CLAIR. Je souhaite qu'on puisse avoir connaissance du coût de son déploiement. Le problème des expérimentations dans l'éducation nationale est que ces dernières sont conduites à l'appui de moyens exceptionnels dont on sait pertinemment qu'ils ne pourront pas être généralisés, ce qui réduit d'autant l'intérêt des expérimentations. Ma troisième remarque renvoie à la question des enseignants surnuméraires que j'avais eue l'occasion de soulever à l'occasion d'un précédent rapport. Vous évoquez à juste titre une des causes de ces surnombres qui est le désajustement entre les recrutements et les départs en retraite. Enfin, quatrième remarque, je m'interroge sur l'opportunité de déconcentrer la mise en œuvre du schéma d'emploi. Il me semble qu'il conviendrait au préalable de s'assurer que l'administration centrale soit bien en mesure de contrôler les décisions prises afin de pouvoir vérifier la cohérence de la gestion du système.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je suis très favorable à l'autonomie des établissements comme en témoigne ma demande réitérée concernant les établissements publics du primaire. La contrepartie de cette autonomie est une coopération renforcée entre les enseignants. L'expérimentation CLAIR est au cœur du sujet car il s'agit d'organiser le suivi collectif de la réussite individuelle des élèves par une meilleure coopération des membres des équipes éducatives mobilisées autour d'un projet d'établissement mis en œuvre par le chef d'établissement. Vous posez la question du montant des crédits nécessaires à la généralisation de CLAIR, je ne suis pas en mesure de vous répondre car cela n'a pas été défini. S'agissant

de la déconcentration de la mise en œuvre du schéma d'emplois, je crois que la mesure est opportune en ce qu'elle permet de rapprocher l'autorité de décision du chef d'établissement et donc de mieux prendre en compte les spécificités locales. Néanmoins, et je l'ai dit dans mon avant-propos, l'administration, comme le Parlement, devront pouvoir contrôler *a posteriori* ce qui a été décidé. Enfin, s'agissant des surnombres, j'observe que la situation est stabilisée dans l'enseignement du second degré : environ 1 800 enseignants sont surnuméraires, ce chiffre ne semble pas pouvoir être réduit de manière sensible.

Mme Michèle André. – Tout ne se ressemble pas, notamment lorsqu'on accueille des enfants. Les enfants ayant des difficultés scolaires ou présentant un handicap nécessite une prise en charge particulière, avec des enseignants formés et spécialisés. Il faut être vigilant sur les réductions d'effectifs envisagées au niveau national et qui ne peuvent pas cependant être uniformes sur le terrain. Avez-vous des chiffres précis sur le nombre d'enseignants exerçant en RASED ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je partage le sentiment de ma collègue sur la nécessité d'adapter les décisions nationales aux réalités du terrain. Je pense au demeurant que c'est l'esprit de la démarche mise en œuvre par le ministère cette année en ce qui concerne la déconcentration de l'application du schéma d'emplois au niveau des académies. Je crois même que l'établissement pourrait être un échelon pertinent sous certaines conditions. S'agissant des élèves handicapés, l'éducation nationale fait depuis plusieurs années un effort conséquent. Outre les postes d'enseignants spécialisés, la politique du handicap mobilise plus de 300 millions d'euros. Concernant les RASED, j'interrogerai l'administration pour avoir des précisions sur les évolutions récentes des effectifs.

M. Philippe Dominati. – L'augmentation de la masse salariale du ministère de l'éducation nationale peut surprendre. Peut-on parler de politique de rigueur dans l'éducation nationale ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L'enseignement reste une fonction non mécanisable, c'est de la valeur ajoutée par le travail individuel, ce sont nécessairement des salaires, et nécessairement des salaires qui ne peuvent pas diminuer compte tenu de la nature et de la complexité des missions qui sont confiées aux enseignants. La productivité relative de l'éducation nationale est inéluctablement faible ; c'est néanmoins un excellent investissement pour la société.

M. Joël Bourdin. – Je souhaiterais avoir des précisions sur les lycées de la deuxième chance qui répondent à un véritable besoin. Ces établissements mettent en œuvre de méthodes éducatives adaptées et il me semble que le CNED peut constituer à cet égard un excellent outil de transmission pédagogique. Qu'en pensez-vous ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Le ministère de la défense comme le ministère de l'éducation nationale ont mis en place des

dispositifs de deuxième chance, qui permettent à de jeunes adultes de reprendre des études avec des horaires et des enseignements aménagés. Il existe également une offre privée. Je crois que ces établissements se justifient par le constat qu'un échec scolaire ne doit pas pénaliser une vie entière.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

*

* * *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a décidé de proposer l'adoption sans modification de l'article 73 *quater* du projet de loi de finances pour 2011.

**OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD,
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le présent rapport est fait au nom de votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial ne partage ni les objectifs du projet annuel de performances présentés par le Gouvernement, ni les conclusions de votre commission tendant à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Il considère notamment que les schémas d'emplois qui sont mis en œuvre depuis 2007 remettent en cause la capacité de la mission « Enseignement scolaire » à remplir de manière satisfaisante ses fonctions : entre 2007 et 2011, plus de 50 000 postes auront été supprimés. Le tableau ci-après présente les différents schémas d'emplois depuis 2007 et leurs principales justifications.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1/3 LFI 2006 (sept-déc)	2/3 LFI 2006 (janv-août) 1/3 LFI 2007 (sept-déc)	2/3 LFI 2007 (janv-août) 1/3 LFI 2008 (sept-déc)	2/3 LFI 2008 (janv-août) 1/3 LFI 2009 (sept-déc)	2/3 LFI 2009 (janv-août) 1/3 LFI 2010 (sept-déc)	2/3 LFI 2010 (janv-août) 1/3 LFI 2011 (sept-déc)	2/3 LFI 2011 (janv-août) 1/3 LFI 2012 (sept-déc)
Démographie	- 128	- 256	- 1 014				
		- 507	- 320	- 640	- 1 200	884	1 768
Création postes infirmières	100	200	656				
		328					
			-	-			
				-	-	-	
					-	-	
Suppression postes administratifs	- 133	- 267	- 252	- 500	334	400	400
		- 252	- 500	- 500	200	200	
				166			
Suppression enseignants stagiaires	- 450	- 900	- 1 888	- 2 000	2 966	12 135	
		- 944	- 1 000	- 1 483	6 067		
Optimisation potentiel enseignant							
Décharges et surnombres		- 2 066	- 4 132				
Surnuméraires et remplacement			- 680	- 1 360			
Heures supplémentaires			- 1 400	- 2 800			
Révision des mises à dispo				- 500	- 1 000		
Sedentarisation RASED				- 1 000	- 2 000		
Remplacement				- 1 117	- 2 234		
Education prioritaire				200	400		
Intervenants langues		- 167	- 333		48	96	
						- 5 133	- 10 267
Suppressions emplois (ETP)			- 11 227	- 11 200	- 13 000	- 16 006	- 16 000
			LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011

Source : commission des finances

Le PLF pour 2011, comme les précédents, témoigne ainsi d'une logique comptable de réduction des dépenses publiques, de suppressions de postes que votre rapporteur spécial ne partage pas. Centrer la politique scolaire exclusivement sur la diminution du nombre de fonctionnaires est une orientation négative, qui se traduit, sur le terrain, par la fragilisation systématique des académies les plus en difficulté.