

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, 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, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I : LES OBSERVATIONS TRANSVERSALES DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PREMIER BUDGET DE L'ETAT	7
B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011	7
II. L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES EMPLOIS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	8
A. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS SOUS LA BARRE D'UN MILLION D'EMPLOIS... ..	8
1. <i>Un effort global de réduction du plafond d'emplois</i>	8
2. <i>L'optimisation des ressources humaines disponibles</i>	9
3. <i>Des créations d'emplois ciblées sur de nouvelles offres de services</i>	10
B. ... MAIS DES CRÉDITS DE PERSONNEL ENCORE EN HAUSSE	10
1. <i>Des dépenses de titre 2 qui subissent l'augmentation de la contribution au compte spécial « Pensions »</i>	10
2. <i>Les emplois qui n'apparaissent pas dans les dépenses de personnel</i>	12
C. LE BILAN DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES EFFECTUÉES PAR LES ENSEIGNANTS DEPUIS LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2007	12
1. <i>Des dispositifs en faveur du pouvoir d'achat des enseignants</i>	13
a) Les « heures supplémentaires années »	13
b) Les « heures supplémentaires effectives »	14
c) Les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles	15
2. <i>Bilan et perspectives pour 2009</i>	15
a) Le nombre d'heures supplémentaires payées aux enseignants du second degré.....	15
b) Le financement des heures supplémentaires en 2009	16
III. LES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POUR 2009	17
A. LA POURSUITE DES EFFORTS DE 2008.....	17
1. <i>L'assouplissement de la carte scolaire et la confirmation de sa suppression à l'horizon 2010</i>	17
2. <i>Le renforcement de l'accompagnement éducatif</i>	19
3. <i>L'accueil des élèves handicapés</i>	20
B. LES POINTS QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS.....	21
1. <i>Le difficile suivi budgétaire des nombreuses réformes engagées</i>	21
2. <i>Le bilan en demi-teinte des résultats de la révision générale des politiques publiques</i>	22
3. <i>Les « coûts subis » par la mission « Enseignement scolaire »</i>	24

CHAPITRE II : LES OBSERVATIONS PAR PROGRAMME DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	25
I. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	25
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	25
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	26
1. <i>Ecole maternelle : l'urgence à établir un bilan de la scolarité préélémentaire</i>	26
2. <i>Ecole primaire : la mise en place des établissements publics de l'enseignement primaire</i>	27
3. <i>La suppression du samedi matin</i>	28
II. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	29
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	29
B. LA GÉNÉRALISATION DE NOUVEAUX SERVICES ÉDUCATIFS	31
C. LA RÉFORME DU LYCÉE EN PERSPECTIVE : LA RENTRÉE 2009 POUR LA « NOUVELLE SECONDE »	31
1. <i>La rénovation de la voie professionnelle</i>	31
2. <i>La réforme du lycée</i>	32
III. PROGRAMME 150 « VIE DE L'ÉLÈVE »	33
A. 6,3 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	33
1. <i>Un programme qui représente 59,3 % des dépenses d'intervention de la mission</i>	33
2. <i>La baisse de 10 % des dépenses de personnel résulte de la décentralisation des TOS</i>	34
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	35
1. <i>La généralisation du dispositif d'accompagnement éducatif</i>	35
2. <i>Une prise en compte insuffisante de l'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves</i>	36
3. <i>Une augmentation satisfaisante du nombre de bourses au mérite</i>	38
4. <i>Les difficultés persistantes rencontrées dans le recrutement d'infirmiers</i>	38
IV. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	39
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	39
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	40
1. <i>La prise en charge financières des écoliers non résidents</i>	40
2. <i>La transposition du schéma d'emplois</i>	42
V. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	43
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	43
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	44

VI. PROGRAMME 143 : « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	44
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	44
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	46
1. <i>La « mise en garde » de 2008</i>	46
2. <i>Une meilleure exécution en 2008</i>	47
3. <i>Des reports de charges qui persistent</i>	47
4. <i>Des interrogations qui demeurent</i>	48
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51
EXAMEN EN COMMISSION	55
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

CHAPITRE I : LES OBSERVATIONS TRANSVERSALES DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PREMIER BUDGET DE L'ÉTAT

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent pour 2009 à **60,01 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **59,99 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

A périmètre constant, **le budget de l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale** – 58,7 milliards d'euros – **augmenterait ainsi de 1,2 milliard d'euros**, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2008. Il convient néanmoins de « neutraliser » des mesures de périmètre afin de porter une exacte appréciation sur l'évolution des crédits de la mission. Ces dernières sont liées, d'une part, à la poursuite de la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) et, d'autre part, au transfert des conventions de développement au ministère chargé de l'outre-mer et à la création d'un programme interministériel de maintenance immobilière.

La mission « Enseignement scolaire » constitue ainsi le premier budget de l'Etat, soit **21,5 % des crédits de paiement du budget général** et **47 % des emplois autorisés en 2009**.

B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011

Le budget de la mission « Enseignement scolaire » s'inscrit pour la première fois dans une programmation pluriannuelle 2009-2011.

A structure constante, les crédits de paiement de la mission passeront ainsi de 59,9 milliards d'euros en 2009 à **61,65 milliards d'euros en 2010** et à **62,93 milliards d'euros en 2011**, soit une augmentation de **2,9 %** entre 2009 et 2010 et de **2,1 %** entre 2010 et 2011.

II. L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES EMPLOIS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les dépenses de personnel inscrites au titre 2 représentent 55,7 milliards d'euros, soit 93 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». La gestion des emplois de près de la moitié de la fonction publique de l'Etat constitue ainsi un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques. En 2009, le solde des créations et suppressions de 13.500 postes au ministère de l'éducation nationale inscrit le plafond d'emplois sous la barre du million d'ETPT, soit une baisse de 2,3 %.

Toutefois, la masse salariale continuera à progresser du fait de l'augmentation des charges de pensions, mais aussi de la montée en puissance de dispositifs faisant appel à des personnels non rémunérés au titre des emplois du ministère et de mesures de revalorisation du pouvoir d'achat des enseignants, telles que les heures supplémentaires.

A. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS SOUS LA BARRE D'UN MILLION D'EMPLOIS...

1. Un effort global de réduction du plafond d'emplois

L'application en année pleine des mesures intervenues à la rentrée 2008 ainsi que l'évolution du nombre des enseignants ont pour conséquence de réduire de 22.891 ETPT entre 2008 et 2009, fixant ainsi le plafond d'emplois à 977.863 ETPT.

Evolution du plafond d'emploi de 2008 à 2009

Programme	Plafond d'emplois 2008	Extension en année pleine des mesures 2008	Mesures de création	Mesures de suppression	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	Plafond d'emplois 2009	Evolution du plafond d'emplois 2008/2009	Variation 2008/2009
Enseignement du 1 ^{er} degré public	333 617	173	334	- 2 167	83	- 13	332 027	- 1 590	- 0,48 %
Enseignement du second degré public	465 892	- 6 080	167	- 2 334	3	- 56	457 592	- 8 300	- 1,78 %
Vie de l'élève	44 932	51	100	- 100	25	- 11 285	33 723	- 11 209	- 24,95 %
Soutien de la politique de l'éducation nationale	25 974	- 289		- 166	7	- 79	25 447	- 527	- 2,03 %
Enseignement privé	130 339	- 934	33	- 367		3	129 074	- 1 265	- 0,97 %
TOTAL MISSION	1 000 754	- 7 079	634	- 5 134	118	- 11 430	977 863	- 22 891	- 2,29 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire « Enseignement scolaire » pour 2009

L'essentiel des mesures de créations et suppressions d'emplois de la loi de finances pour 2008 a été effectué à la rentrée scolaire et n'atteindra donc son plein effet qu'en 2009, soit une diminution de 7.079 ETPT du plafond 2009.

Il convient de souligner que si la réduction des effectifs est appliquée à l'ensemble des programmes, elle ne conduit pas à une baisse systématique du nombre d'enseignants.

L'évolution de la démographie prévue dans le premier degré, s'élevant à 15.400 élèves supplémentaires, se traduit par la création de 500 emplois d'enseignants du premier degré qui seront affectés à l'ouverture de nouvelles classes à la rentrée 2009, soit 167 ETPT.

En revanche, la diminution de 24.700 élèves dans le second degré aura pour conséquence la suppression de 2.000 emplois d'enseignants du second degré à la rentrée 2009, soit 667 ETPT.

Par ailleurs, compte tenu des besoins de recrutement futurs, la diminution du nombre d'emplois d'enseignants du premier degré mis au concours conduit à prévoir la suppression de 3.000 emplois d'enseignants stagiaires du premier degré à la rentrée 2009, soit 1.000 ETPT, et 1.000 emplois d'enseignants stagiaires du second degré, soit - 333 ETPT.

Au titre de la parité avec l'enseignement public, 1.265 ETPT seront supprimés dans l'enseignement privé du premier et du second degrés, dont notamment 300 ETP au titre de la démographie, 450 ETP enseignants stagiaires, et 350 par optimisation des moyens de remplacement.

2. L'optimisation des ressources humaines disponibles

Votre commission des finances souligne que la gestion, à la baisse, des emplois s'inscrit dans une politique orientée vers l'**optimisation des ressources humaines disponibles**. A ce titre, ce budget s'inscrit dans le contexte général de diminution des emplois dans les services de l'Etat. Il met en application plusieurs mesures tendant à redéployer davantage d'enseignants « devant les élèves ».

Ainsi, il est prévu de « sédentariser », en charge d'une classe, 3.000 maîtres spécialisés dans le traitement de la difficulté scolaire dans les écoles à la rentrée 2009.

De même, un réexamen systématique de l'ensemble des mises à disposition totales ou partielles d'enseignant qui ne sont pas face aux élèves et dont les missions ne relèvent pas de l'éducation nationale, permettra de réaliser une économie de 1.500 emplois à la rentrée 2009 dans le premier et le second degré.

Par ailleurs, l'efficacité du remplacement dans le second degré doit être améliorée, car sur les 24.000 professeurs en charge du remplacement dans

le second degré, l'indicateur du taux de rendement des remplacements demeure inférieur à 90 %. La création d'une « agence du remplacement » dont la mise en place est prévue à la rentrée 2009, aura pour mission de planifier et d'identifier les besoins et d'améliorer la mobilisation des moyens disponibles. L'amélioration de la planification du service rendu permettrait d'économiser 3.000 emplois à la rentrée 2009, soit 1.000 ETPT, qui seront affectés de manière permanente face aux élèves.

Enfin, 500 emplois de personnels administratifs d'administration centrale vont être supprimés à la rentrée 2009. Il s'agit, notamment, de tenir compte des économies induites par le déploiement du logiciel CHORUS et par la rénovation des applications ministérielles de gestion.

3. Des créations d'emplois ciblées sur de nouvelles offres de services

Le budget 2009 prévoit **des créations d'emploi afin de fournir de nouvelles offres de services**, notamment :

- 500 emplois (soit + 167 ETPT) seront créés en faveur des établissements situés dans des zones particulièrement défavorisées sur le plan socio-économique ;

- 300 postes d'infirmière, conformément à l'objectif que chaque établissement du second degré bénéficie d'ici 2010 de services d'une infirmière identifiée ;

- 34 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI) en faveur de l'accueil des élèves handicapés seront créées pour la rentrée 2009.

B. ... MAIS DES CRÉDITS DE PERSONNEL ENCORE EN HAUSSE

1. Des dépenses de titre 2 qui subissent l'augmentation de la contribution au compte spécial « Pensions »

Malgré l'effort de réduction des effectifs fourni par le ministère de l'éducation nationale, **les dépenses de personnels inscrites au titre 2 de la mission s'établissent à 55,7 milliards d'euros, soit une hausse de 1,5 %**, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Evolution des dépenses de titre 2 de 2008 à 2009

(en millions d'euros)

Programme	Crédits ouverts en LFI 2008	Crédits demandés en PLF 2009	Solde 2008/2009	Variation 2008/2009	Montant des contributions aux pensions
Enseignement du 1er degré public	16.612	17.199	587	3,5 %	5.635
Enseignement du second degré public	28141	28508	367	1,3 %	8590
Vie de l'élève	1.893	1.696	- 197	- 10,4 %	392
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1.291	1.317	26	2,0 %	332
Enseignement privé	6.156	6.206	50	0,8 %	738
Enseignement technique agricole	825	815	- 10	- 1,2 %	173
TOTAL MISSION	54922	55743	821	1,5 %	15860

Source : d'après le projet annuel de performances « Enseignement scolaire » pour 2009

Le programme « Vie de l'élève », qui présente une diminution de 240,2 millions d'euros de crédits, intègre les dernières mesures liées à la mise en œuvre de la décentralisation par le transfert de 11.279 emplois au 1^{er} janvier 2009.

Le financement des pensions de retraites des fonctionnaires de l'Etat pèse fortement sur les crédits du titre 2. Ainsi, afin d'équilibrer les recettes avec les dépenses du compte spécial « Pensions », le taux de la contribution employeur de l'Etat est en augmentation, passant de 55,71 % en 2008 à 60,44 % pour 2009 au titre des personnels civils.

Introduite par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la « contribution employeur » entraîne une responsabilisation de tous les gestionnaires de programmes, qui doivent verser, à proportion des rémunérations d'activité, des contributions dont le taux est calculé par la direction du budget, en lien avec le service des pensions, pour équilibrer les charges et les recettes de la présente section du compte de pension.

De fait, l'actualisation de ces taux constitue dorénavant un facteur d'augmentation automatique des frais de personnel qui, à défaut de réduction très significative des emplois, continuera à s'alourdir ainsi que l'indique la prévision d'évolution des taux de la contribution employeur.

Prévision d'évolution des taux de la contribution employeur des fonctionnaires civils

2015	2020	2030	2040	2050
69,2 %	71,2 %	72,8 %	72,6 %	69,1 %

Source : rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2009

2. Les emplois qui n'apparaissent pas dans les dépenses de personnel

En marge des crédits du titre 2 qui identifie clairement les dépenses de personnel de la mission, votre commission des finances souligne que près de 100.000 emplois de la mission, qui participent à l'action éducative, sont financés par des dépenses d'intervention pour un montant de 1,2 milliard d'euros, au titre du programme « Vie de l'élève » :

- une dotation d'un milliard d'euros est prévue pour la rémunération de 53.000 assistants d'éducation, dont 6.000 au titre de l'accompagnement éducatif ;

- plus de 2.000 auxiliaires de vie scolaire seront affectés dans les unités pédagogiques d'intégration pour un coût de 134 millions d'euros ;

- et 42.500 contrats aidés chargés de l'accompagnement des élèves handicapés et de l'assistance des directeurs d'école seront reconduits en 2009 pour un coût de 42 millions d'euros.

Si le **recours à des personnels non statutaires répond à un besoin justifié de diversification des compétences et des offres de services aux élèves**, votre commission des finances considère en revanche que, eu égard à leur coût et à leur fonction, **ces emplois doivent être davantage mis en lumière dans la présentation budgétaire des crédits de la mission.**

C. LE BILAN DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES EFFECTUÉES PAR LES ENSEIGNANTS DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2007

La loi n° 2007-1223 du 27 août 2007 en faveur du travail de l'emploi et du pouvoir d'achat a instauré l'exonération des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires. Au même titre que pour l'ensemble des salariés, ce dispositif est entré en vigueur au sein de l'éducation nationale le 1^{er} octobre 2008.

Pour l'année scolaire 2007-2008, le ministère de l'éducation nationale ne sera en mesure de fournir le contingent des heures consommées qu'en fin d'année 2008. Néanmoins, **une première évaluation** peut toutefois être donnée sur la base des éléments d'informations communiqués à votre commission.

1. Des dispositifs en faveur du pouvoir d'achat des enseignants

a) Les « heures supplémentaires années »

Les « heures supplémentaires années » (HSA) rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leurs heures de service hebdomadaire. Le taux annuel de cette indemnité se calcule en divisant le traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire par son maximum de service réglementaire, le résultat ainsi obtenu étant multiplié par un ratio de $36/52^{\text{ème}}$, qui exprime le rapport entre la durée effective de l'année scolaire (36 semaines) et la durée de l'année civile

Attribuées à la rentrée pour toute l'année scolaire, l'effet de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif « TEPA » au 1^{er} octobre 2007 sur ces heures ne sera donc pleinement visible qu'en 2009.

On estime que sur l'année scolaire 2007-2008, 427.000 HSA ont été effectuées par 211.000 enseignants du second degré. Les enseignants qui effectuent des HSA en font deux en moyenne, et plus d'un enseignant sur deux effectue des HSA.

Il convient de préciser que depuis septembre 1999, le montant de la première heure supplémentaire année accomplie par les enseignants du second degré au-delà de leur obligation réglementaire de service est revalorisé de 20 %¹. En parallèle, les personnels enseignants du second degré peuvent être tenus d'effectuer une HSA, dans l'intérêt du service².

Ainsi, à titre d'exemple, à compter du 1^{er} octobre 2008, le taux annuel de la première heure HSA accomplie par un professeur certifié de classe normale au-delà de son maximum hebdomadaire de service (18 heures) s'élève à 1.274,57 euros, les heures supplémentaires suivantes sont rémunérées au taux annuel de 1.062,15 euros. Le bénéfice ainsi retiré de l'application du dispositif « TEPA » est le suivant:

- un supplément de rémunération annuel d'environ 319 euros au titre de l'exonération des cotisations salariales pour la rémunération de ces heures supplémentaires ;

- un gain fiscal évalué à 260 euros, au titre de l'exonération d'impôt sur le revenu, sur la base d'une simulation au taux marginal d'impôt sur le revenu de 14 %.

¹ Décret n° 99-824 du 17 septembre 1999 modifiant le décret du 6 octobre 1950.

² Décret n° 99-880 du 13 octobre 1999.

b) Les « heures supplémentaires effectives »

Les « heures supplémentaires effectives » (HSE) sont versées aux enseignants effectuant des heures supplémentaires (au-delà de leur maximum de service) qui ne s'inscrivent pas dans un horaire régulier tel que le remplacement d'un collègue absent pour une courte durée.

A compter du 1^{er} janvier 2008, elles sont réévaluées à la hausse et rétribuées à raison de 1/36^{ème} d'HSA majoré de 25 % (décret n° 2008-199 du 27 février 2008) contre 15 % antérieurement. Le taux d'HSE d'un professeur certifié de classe normale dont le maximum hebdomadaire de service est fixé à 18 heures s'élève à 36,88 euros, à compter du 1^{er} octobre 2008.

Par ailleurs, pour assurer l'égalité des chances entre tous les élèves et favoriser la réussite scolaire, un dispositif d'accompagnement éducatif a été mis en place à la rentrée 2007, après les cours, dans les collèges relevant de l'éducation prioritaire.

Pour l'année 2007-2008, l'encadrement du dispositif a été assuré par 28.414 intervenants, en particulier des assistants d'éducation (21 %) et des enseignants du second degré (63 %). Ces derniers assurent l'aide aux devoirs et aux leçons et sont rémunérés sous forme d'HSE.

A partir de la rentrée 2008, ce dispositif est généralisé à tous les collèges, publics et privés sous contrat ainsi qu'aux écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire.

De plus, un dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée est créé dans deux cents établissements, à compter de la rentrée 2008. Il prévoit l'organisation de stages d'été et un accompagnement des lycéens tout au long de l'année scolaire 2008-2009 prenant notamment la forme de sessions de stages d'une semaine durant les vacances scolaires ainsi que de sessions d'entraînement systématique aux examens. Les enseignants du second degré participant à ce dispositif sont rémunérés en HSE.

En 2007-2008, 5.369.000 heures ont été effectuées ce qui représente en moyenne une heure et demie par mois et par enseignant.

A titre d'exemple, un enseignant certifié de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue 1,5 HSE bénéficie, depuis l'application du dispositif « TEPA » :

- d'un supplément de rémunération annuel d'environ 63 euros au titre de l'exonération des cotisations salariales pour la rémunération des heures supplémentaires,

- d'un gain fiscal évalué à 51 euros, au titre de l'exonération fiscale, sur la base d'un taux marginal d'impôt sur le revenu des personnes physiques de 14 %.

c) Les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles

Les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont contingentées et proportionnelles à l'effectif des élèves inscrits dans ces classes. Elles évoluent donc en fonction des effectifs d'élèves. Seuls les enseignants effectuant tout leur service en CPGE peuvent bénéficier de l'exonération de cotisations salariales et de la défiscalisation prévues dans le dispositif « TEPA » au titre des heures d'interrogation.

En 2007-2008, les enseignants de CPGE ont effectué 1,2 million d'heures d'interrogation soit environ 4 heures hebdomadaires par enseignant, dont 57 % sont des heures exonérées.

A titre d'exemple, un enseignant de chaire supérieure à 10 heures en CPGE par semaine dans l'enseignement public qui effectue 4 HI par semaine bénéficie, depuis l'application du dispositif « TEPA » :

- d'un supplément de rémunération annuel d'environ 1.150 euros au titre de l'exonération des cotisations salariales pour la rémunération des heures supplémentaires,

- d'un gain fiscal évalué à 938 euros, au titre de l'exonération fiscale, sur la base d'un taux marginal d'impôt sur le revenu des personnes physiques de 14 %.

2. Bilan et perspectives pour 2009

a) Le nombre d'heures supplémentaires payées aux enseignants du second degré

Le nombre d'heures effectué par les enseignants du second degré est calculé par l'intermédiaire d'un taux moyen appliqué à la dépense. Pour le calcul de ce taux moyen, les informations relatives à l'année scolaire 2007-2008 ne seront disponibles qu'à la fin de l'année.

Ventilation de la dépense du chapitre 31-95 et 39-02 et programme 141 par type d'heure (enseignement public)

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents	
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2006	2006-2007
HSA	548 426 750	534 517 763	557 027 315	426 247	409 091
HSE	166 457 521	169 312 911	208 870 931	4 667 906	4 578 237
HI	60 666 227	63 143 314	66 684 937	1 125 951	1 157 531
HTS et autres heures	12 707 615	12 669 239	13 964 489	423 730	416 205
TOTAL	788 258 113	779 643 227	846 547 672	ns	ns

**Ventilation de la dépense du chapitre 43-01 et programme 139 par type d'heure
(enseignement privé)**

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents	
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2006	2006-2007
HSA	118 777 184	115 797 882	127 544 181	109 310	104 996
HSE	19 397 511	19 813 931	23 146 764	558 845	562 416
HI	10 031 139	10 928 561	9 728 611	216 188	232 078
autres heures	1 904 944	1 559 705	1 808 370	41 055	33 122
TOTAL	150 110 778	148 100 079	162 227 926	ns	ns

Source : ministère de l'éducation nationale

b) Le financement des heures supplémentaires en 2009

En 2009, une enveloppe complémentaire de 59 millions d'euros (hors cotisations) a été inscrite, en titre 2, sur le programme 230 « Vie de l'élève » et de 7,5 millions d'euros (hors cotisations) sur le programme 139 « Enseignement privé du 1^{er} et 2nd degrés », au titre de la montée en charge du dispositif de l'accompagnement éducatif.

Outre cette enveloppe, l'extension en année pleine des transformations d'emplois en HSA prévues à la rentrée 2008 présentera les coûts suivants : 10,5 millions d'euros pour 8.400 HSA sur le programme 139 « Enseignement privé du 1^{er} et 2nd degrés » et 56 millions d'euros pour 63.000 HSA sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

De plus, une prime spéciale de 500 euros est créée à la rentrée 2008, au bénéfice des enseignants du second degré qui assurent au moins trois HSA dans l'enseignement secondaire. Cette mesure, réunissant 12 millions d'euros de crédits, a pour objet d'inciter les enseignants à effectuer un nombre plus important d'heures supplémentaires.

Le montant total de l'exonération des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu est estimé à environ 300 millions d'euros.

Au final, le coût global des heures supplémentaires (hors cotisations au compte spécial « Pensions ») s'élèvera à plus de 1,2 milliard d'euros.

- 936 millions d'euros, soit une progression de 6 % par rapport à 2008, correspondant à l'extension en année pleine de la création de 42.000 HSA à compter du 1^{er} septembre 2008 au titre du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 107 millions d'euros, soit une progression de 123 % par rapport à 2008, au titre du programme 230 « Vie de l'élève » ;

- et 196 millions d'euros, soit une progression de 10 % par rapport à 2008, au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés ».

Rapporté aux dépenses de personnel de ces trois programmes, les heures supplémentaires représentent 3,3 % de la masse salariale.

Votre commission des finances appelle l'administration à poursuivre la diffusion la plus large possible des dispositifs d'heures supplémentaires dans le triple objectif :

- **d'apporter de nouveaux services pédagogiques** aux élèves ;
- de **valoriser la condition enseignante** grâce aux incitations fiscales et sociales en faveur du pouvoir d'achat ;
- et de contribuer à **rationaliser la gestion des effectifs** en compensant les réductions d'emplois par **l'augmentation du volume d'heures fournies au-delà de la durée de service minimum.**

III. LES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POUR 2009

A. LA POURSUITE DES EFFORTS DE 2008

1. L'assouplissement de la carte scolaire et la confirmation de sa suppression à l'horizon 2010

La disparition progressive de la carte scolaire, c'est-à-dire l'affectation d'un élève dans un collège ou un lycée correspondant à son lieu de résidence, **a été engagée** dans les collèges et les lycées au mois de juin 2007. Cette première étape a consisté à accorder, dans la limite des capacités d'accueil des établissements, un délai supplémentaire aux familles souhaitant demander une inscription hors secteur. Lorsque la capacité d'accueil ne permettait pas d'accepter toutes les demandes de dérogation pour l'inscription dans un établissement situé hors secteur, ces demandes ont été examinées en fonction de critères prioritaires¹.

En 2008, les mesures d'assouplissement de la carte scolaire ont été poursuivies et renforcées. Le ministère de l'éducation nationale indique que **le nombre de demandes de dérogation a augmenté, au total, de plus de 20 % entre les rentrées 2007 et 2008**, passant de 95.246 à 115.003. Cette hausse concerne essentiellement les collèges, pour lesquels le nombre de demandes a augmenté de 29 %, cette demande s'étant principalement exprimée à l'entrée en classe de sixième. Pour le lycée, le nombre de demandes a augmenté de 7,8 %, principalement à l'entrée en classe de seconde.

¹ *Les élèves souffrant de handicap, les élèves bénéficiaires d'une bourse au mérite, les boursiers sur critères sociaux, les élèves nécessitant une prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé, les élèves qui doivent suivre un parcours scolaire particulier, les élèves dont un frère ou une soeur est scolarisé(e) dans l'établissement souhaité, les élèves dont le domicile est situé en limite de secteur proche de l'établissement souhaité.*

Malgré cette hausse des demandes, **le taux de satisfaction augmente légèrement** puisqu'il passe de 74,3 % en 2007 à 75,36 % en 2008. L'objectif d'une multiplication par deux du nombre d'élèves bénéficiant d'une dérogation entre les rentrées 2007 et 2008, affiché par le ministère l'année dernière, n'est toutefois pas atteint.

En ce qui concerne les dérogations dont bénéficient les élèves boursiers, on note une forte augmentation, de 33 %, du taux de satisfaction à l'entrée en classe de sixième, qui s'élève 92,06 %, tandis que le taux de satisfaction à l'entrée en seconde reste stable à 89 %.

Comme elle avait eu l'occasion de le souligner dans son précédent rapport budgétaire, **votre commission des finances estime que la suppression de la carte scolaire est porteuse d'une rénovation profonde du système scolaire**, dans la mesure où elle conduit d'une part à placer nécessairement les établissements d'enseignement et leur projet éducatif au cœur du système scolaire et, d'autre part, à mettre en place une évaluation pertinente des actions menées par les équipes pédagogiques.

Un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, réalisé en octobre 2007¹, porte un **jugement contrasté sur la mise en œuvre des premières mesures d'assouplissement de la carte scolaire**. Il conclut notamment que les demandes des familles ont surtout concerné les villes présentant un forte densité d'établissements et bien desservies par les transports en commun et que « *les mixité sociales et scolaires sont en baisse* » dans les collèges défavorisés, formulant des craintes pour la survie de ces établissements.

Toutefois, ce rapport reconnaît qu'il « *intervient trop tôt pour formuler une appréciation sûre* » et que « *la première étape de l'assouplissement de la carte scolaire s'est déroulée dans des conditions trop particulières pour pouvoir en extrapoler des certitudes* ». Comme l'a indiqué M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, il conviendra de **mettre en œuvre une évaluation plus fiable, sur une durée de trois ou quatre années**, de l'assouplissement de la carte scolaire, **tout en s'assurant que le dispositif garantisse un maintien de la mixité sociale des établissements**.

Votre commission des finances rappelle par ailleurs que le ministère s'est engagé à ce que « *les établissements qui perdront des élèves en raison de la suppression de la carte scolaire conserveront leurs moyens et les mobiliseront pour améliorer la réussite de leurs élèves, par exemple au travers de projets personnalisés de réussite éducative* ».

Enfin, votre commission des finances **estime que la suppression de la carte scolaire en milieu rural devrait être l'objet d'une plus grande**

¹ Rapport n° 2007-094 d'octobre 2007, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche, « *Les nouvelles dispositions de la carte scolaire* ».

réflexion, dans la mesure où les équilibres entre les enseignements relevant de la carte scolaire et ceux hors périmètre sont plus précaires et participent d'une vision plus globale de l'aménagement de ces territoires.

2. Le renforcement de l'accompagnement éducatif

Mesure phare de la rentrée scolaire 2007, **l'accompagnement éducatif après les cours** a ainsi été généralisé en 2008 à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat et étendu aux écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire. D'une durée de deux heures par jour, ce dispositif est consacré à l'aide aux devoirs, à la pratique sportive, ou à la pratique artistique et culturelle.

En complément de ce suivi tout au long de l'année scolaire, **des stages de remise à niveau** sont également proposés aux élèves qui le souhaitent pendant les vacances scolaires. Mis en place dès les vacances de Pâques de l'année scolaire 2007-2008, un premier bilan du ministère de l'éducation nationale fait état de la participation de plus de 120.000 élèves aux stages organisés durant l'été 2008.

Ce dispositif mobilisera, en 2009, 323 millions d'euros, 183 millions d'euros venant s'ajouter aux 140 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2008. Ces crédits seront ainsi ventilés :

- 115 millions d'euros en faveur de la rémunération d'environ 3 millions d'heures supplémentaires effectives pour les enseignants volontaires ;

- 134 millions d'euros destinés au recrutement de 6.000 assistants dont le recrutement a été engagé dès 2008 ;

- 54 millions d'euros affectés à des subventions aux partenaires externes dans les domaines sportifs ou culturels ;

- 20 millions d'euros en provenance du centre national pour le développement du sport (CNDS).

La prise en charge individualisée des élèves est devenue un axe central des dispositifs créés ou renforcés dans le cadre des politiques éducatives. S'additionnant à la logique de territoire, dont l'éducation prioritaire est l'expression la plus importante¹, l'individualisation des parcours scolaires mobilise de plus en plus de moyens depuis la loi d'orientation et de programme n° 2005-380 du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école.

Votre commission des finances est favorable à cette tendance dans la mesure où elle semble être le moyen le plus pertinent de répondre aux difficultés des élèves. Toutefois, elle invite le ministère de l'éducation nationale à développer des actions d'information particulières envers les familles dont les enfants sont les plus en difficulté. La valeur ajoutée de ce

¹ Rapport d'information n° 453 (2007-2008).

dispositif ne sera réelle que si le public ainsi « accompagné » correspond bien aux enfants en grande difficulté dont les familles ne peuvent pas payer des cours de soutien privé.

Elle regrette, par ailleurs, que le ministère de l'éducation nationale n'ait pu lui transmettre de réponse sur le bilan de la mise en place de ces mesures en 2008, alors même que les moyens alloués à cette politique sont renforcés pour 2009.

3. L'accueil des élèves handicapés

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 handicapées.**

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 ».*

Le ministère de l'éducation nationale indique que **le nombre d'élèves handicapés scolarisés s'est élevé à la rentrée 2008 à 167.400 élèves, en augmentation de 5.400** par rapport à l'année 2007. La Cour des comptes relève d'ailleurs, dans son rapport public annuel pour l'année 2008, que *« la prise en charge des élèves handicapés par le secteur scolaire s'est améliorée, mais qu'il reste nécessaire que les ministères concernés s'accordent rapidement sur les modalités de pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés ».*

Pour assurer l'accueil de ces nouveaux élèves, ainsi que pour améliorer les services d'éducation fournis à ces élèves handicapés, les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » en direction de ces publics augmentent fortement entre 2008 et 2009 :

- 2.000 emplois ETPT supplémentaires d'auxiliaires de vie scolaire individuels sont créés en 2009 ; ils passent donc de 7.500 à 9.500. Le montant total des crédits qui leur sont consacrés passe donc de 151 millions d'euros en 2008 à 197 millions d'euros en 2009 ;

- **9.500 contrats d'emplois de vie scolaire faisant fonction d'auxiliaire de vie sont prévus en 2009**, en augmentation de 500 par rapport à l'année 2008 ;

- **166 ETPT d'auxiliaires de vie collectif (AVS-CO) seront créés en 2009** et s'ajouteront aux 1.832 AVS-CO prévus pour la rentrée 2008. Ils permettront la création de 200 UPI¹ supplémentaires, dont 166 dans l'enseignement public et 34 dans l'enseignement privé. Les crédits consacrés à la rémunération des AVS-CO passent donc de **38,3 millions d'euros à 42,64 millions d'euros en 2009** ;

- les crédits consacrés au matériel pédagogique adapté dans le cadre du plan Handiscol restent stables à 13 millions d'euros ;

- de même les crédits de formation des AVS (y compris déplacement) restent stables à **4,6 millions d'euros en 2009** ;

- enfin, 300.000 euros sont consacrés, comme en 2008, à l'accompagnement en STS² et en CPGE³.

B. LES POINTS QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS

1. Le difficile suivi budgétaire des nombreuses réformes engagées

Votre commission des finances tient, tout d'abord, à attirer l'attention **sur le nombre élevé de réformes mises en œuvre ou annoncées en 2008 dans le cadre de l'enseignement scolaire.**

S'il ne lui appartient pas de juger de la pertinence des programmes et des méthodes d'enseignement, la multiplication de telles annonces, répertoriées à titre non exhaustif dans l'encadré suivant, peut **nuire au bon suivi et au contrôle des crédits de la présente mission, qui constitue pourtant le premier poste de dépenses de l'Etat.**

Ces mesures, le plus souvent annoncées en cours d'année, ne font en effet généralement pas l'objet d'une présentation au sein des projets annuels de performances et leur impact budgétaire reste mal connu.

¹ Unités pédagogiques d'intégration.

² Sections de technicien supérieur, qui forme aux brevets de technicien supérieur (BTS).

³ Classe préparatoire aux grandes écoles.

Principales réformes engagées ou annoncées en 2008 par le ministère de l'éducation nationale

• **les réformes dans l'enseignement primaire**

- nouvelle organisation du temps scolaire ;
- modification des programmes pour prendre en compte la notion de socle commun de connaissances et de compétences introduite par la loi n° 2005-380 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 ;
- introduction d'un nouveau dispositif d'évaluation des élèves des classes de CE1 et CM2 ;
- mise en place du « service minimum d'accueil à l'école ».

• **les réformes dans l'enseignement secondaire**

- poursuite et renforcement des mesures d'assouplissement de la carte scolaire ;
- « reconquête du mois de juin » ;
- rénovation de la voie professionnelle et mise en place d'un parcours de formation en trois ans pour le baccalauréat professionnel ;
- mesures relatives à l'orientation des élèves (entretien personnalisé d'orientation en classe de troisième ; mise en œuvre du parcours de découverte des métiers et des formations) ;
- mise en place de la réforme du lycée d'enseignement général et technologique ;
- mise en place « d'un code de la paix scolaire ».

• **les réformes engagées concernant les personnels enseignants et non enseignants**

- réforme des obligations de service des personnels du premier degré suite à la modification des rythmes scolaires ;
- relèvement du niveau de recrutement des personnels enseignants des premier et second degrés.

2. Le bilan en demi-teinte des résultats de la révision générale des politiques publiques

Votre commission des finances s'interroge, plus globalement, sur **les débouchés concrets de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Celle-ci avait pourtant pour ambition, selon les termes du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, « *de remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens* »¹.

La RGPP, qui visait ainsi à identifier les réformes devant permettre de réduire les dépenses de l'Etat et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, avait toute sa raison d'être s'agissant de l'enseignement scolaire, qui constitue le premier budget de l'Etat et représente plus de 47 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat en 2009.

¹ Dossier de presse du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 10 juillet 2007 (lancement de la RGPP).

Le diagnostic posé était pourtant relativement sévère, puisque le conseil de modernisation des politiques publiques indiquait dans son rapport de juin 2008 : « *alors même que le budget de l'éducation nationale a fortement progressé depuis quinze ans, des études récentes, nationales ou internationales, ont mis en lumière la dégradation des performances du système éducatif français* » ; « *continue depuis 20 ans, l'augmentation des moyens et des horaires n'a pas été une réponse adaptée* ».

Votre commission des finances regrette que les mesures proposées dans le cadre de la RGPP restent peu précises et renvoient, pour la plupart, à des chantiers de réformes déjà annoncés.

Elle relève, par ailleurs, **l'absence de données chiffrées sur les économies attendues et le manque de mobilisation** du ministère de l'éducation nationale sur ces enjeux.

Les chantiers de réformes proposés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

« Largement engagée, la rénovation de la voie professionnelle se poursuit et se traduira notamment par une augmentation du nombre des élèves suivant un cursus en trois ans à la rentrée 2008. Le cycle de scolarité en trois ans après la classe de troisième deviendra, à l'égal des cursus de la voie générale et technologique, la référence à la rentrée 2009.

La réforme du lycée général et technologique, annoncée par le président de la République le 2 juin 2008, s'ouvrira en 2009 avec la réforme de la classe de seconde pour s'achever en 2012. Une nouvelle organisation des parcours des lycéens et une nouvelle approche de l'organisation de leurs études verront ainsi le jour.

La création d'une Agence nationale du remplacement, qui permettra à la fois d'améliorer le remplacement des enseignants absents et de maximiser la présence des enseignants remplaçants, sera effective à la rentrée 2009.

Les concours de recrutement des enseignants seront modifiés en 2010. Pour être titularisés les enseignants préalablement formés par l'université devront avoir obtenu un master. Cette élévation du niveau de qualification des enseignants bénéficiera directement à tous les élèves et sera également reconnue par une revalorisation des débuts de carrière.

Dans la continuité de cette réforme, la formation continue des jeunes enseignants sera également développée au début de leur carrière au travers de compagnonnages assurés par des enseignants expérimentés.

Une réflexion de fond est engagée sur la question de l'orientation. Elle s'est déjà traduite par un effort en faveur de la découverte des métiers au collège et par l'ouverture de l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles. La thématique de l'orientation a d'ailleurs été retenue comme axe principal de la présidence française de l'Union européenne en matière d'éducation.

Des travaux sont engagés sur l'autonomie dans le premier degré. Dans le cadre de la réforme des lycées, il est nécessaire d'élargir et de déterminer avec précision les marges d'autonomie des établissements pour leur permettre de moderniser leur fonctionnement et d'adapter leur offre éducative à leur public spécifique ».

Source : troisième réunion du conseil de modernisation des politiques publiques, juin 2008

3. Les « coûts subis » par la mission « Enseignement scolaire »

Votre commission des finances relève que **la mission « Enseignement scolaire » subit de nombreux coûts induits par des politiques publiques connexes à celle de l'éducation.** Ainsi, il a été rappelé qu'en matière d'accueil des élèves handicapés, de nombreux efforts ont été accomplis pour tirer les conséquences de la loi précitée du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ce constat peut être étendu à de nombreuses autres politiques publiques telles que le plan « espoir banlieues » mais aussi plus généralement la politique de la ville ou celle de l'immigration. Les informations transmises à votre commission des finances ne permettent toutefois pas d'agréger ces montants et de déterminer, notamment, dans quelle mesure le financement du plan « espoir banlieues » relève de la mission « Enseignement scolaire ».

De manière générale, il résulte de cette imbrication des politiques publiques la nécessité d'une meilleure coordination entre le ministère de l'éducation nationale et l'ensemble des ministères dont les politiques impliquent une mobilisation de l'éducation nationale et une augmentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». En effet, d'une part, **il n'est pas souhaitable que les efforts faits par l'éducation nationale pour rationaliser et améliorer la gestion de ses effectifs entrent en concurrence avec des mesures prises par d'autres ministères** et, d'autre part, la bonne gestion des nouveaux dispositifs impliquant l'éducation nationale ne peut se faire qu'à condition d'une collaboration fructueuse entre les ministères.

CHAPITRE II : LES OBSERVATIONS PAR PROGRAMME DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

I. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

Le programme 140 finance l'enseignement pré-élémentaire (c'est-à-dire les enfants scolarisés de 2 à 6 ans) et l'enseignement élémentaire.

Selon les chiffrages du ministère de l'éducation nationale, l'école publique accueillera pour la rentrée 2009-2010 environ 5,76 millions d'élèves – 2,2 millions dans l'enseignement pré-élémentaire et 3,54 millions dans l'enseignement élémentaire –, soit une augmentation globale de 0,25 % par rapport à la rentrée 2008-2009.

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme 140 regroupe **17,26 milliards** d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Ces crédits sont constitués à **99,6 % de dépenses de personnel** (titre 2).

Présentation des crédits par action du programme 140 pour 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total pour 2009
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	
		AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
01	Enseignement pré-élémentaire	4.350.352.473	5.167.437		4.325.519.910
02	Enseignement élémentaire	8.249.785.519	29.566.272	1.042.069	8.280.393.860
03	Besoins éducatifs particuliers	1.450.394.364	6.317.149		1.456.711.513
04	Formation des personnels enseignants	666.342.645	14.885.007		681.227.652
05	Remplacement	1.475.185.222			1.475.185.222
06	Pilotage et encadrement pédagogique	899.715.995	6.979.836		906.695.831
07	Personnels en situations diverses	137.484.294			137.484.294
Totaux		17.199.260.512	62.915.701	1.042.069	17.263.218.282

Source : projet annuel de performances pour 2009 de la présente mission

Le plafond d'emploi de ce programme est fixé pour 2009 à **332.027 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, en diminution de 1.590 ETPT par rapport à 2008, soit un impact sur la masse salariale au titre de l'année 2009 de 53,48 millions d'euros. Cette réduction d'effectifs résulte,

pour sa majeure partie, de l'évolution du schéma d'emploi en 2009 (- 1.833 ETPT)¹ présenté dans l'encadré suivant.

L'évolution du schéma d'emploi pour 2009

- création de 500 emplois (167 ETPT) destinés à couvrir l'augmentation attendue des effectifs d'élèves dans le premier degré à la rentrée 2009-2010 (+ 14.100) ;
- suppression de 3.000 emplois (1.000 ETPT) par la réaffectation de maîtres spécialisés dans les classes en remplacement d'enseignants partant à la retraite ;
- suppression de 500 emplois (167 ETPT) par le biais d'une réaffectation devant élèves d'enseignants en situation de mise à disposition totale ou partielle ;
- création de 500 emplois administratifs (167 ETPT), mesure provisionnelle destinée à accompagner la création d'établissements publics du premier degré (EPEP) ;
- suppression de 3.000 emplois d'enseignants stagiaires (1.000 ETPT).

Le montant des dépenses de personnel de ce programme **augmente néanmoins de près de 3,4 %, en raison principalement de l'augmentation des cotisations au compte d'affectation spéciale pensions civiles** résultant de la hausse du taux retenu à compter du 1^{er} janvier 2009 ; du coût de l'extension en année pleine des mesures catégorielles de 2008 et de celles prévues pour 2009 ; et de la hausse de la valeur du point de la fonction publique.

Votre commission des finances regrette que le ministère de l'éducation nationale n'ait pu apporter de réponses précises sur la méthode suivie pour élaborer le schéma d'emploi et fixer le nombre de suppression ou de création d'emplois.

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Ecole maternelle : l'urgence à établir un bilan de la scolarité préélémentaire

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit d'attribuer **4,3 milliards d'euros** à l'enseignement pré-élémentaire et **84.543 ETPT**.

S'il n'appartient pas à votre commission des finances de juger de la pertinence des programmes et des méthodes d'enseignement, elle est néanmoins légitime à s'intéresser à l'organisation, aux moyens et aux résultats de l'enseignement pré-élémentaire.

¹ La diminution totale du plafond d'emploi résulte de l'évolution du schéma d'emploi pour 2009 (- 1.833 ETPT), de mesures de périmètre (+ 70 ETPT) et de l'extension en année pleine sur 2009 des mesures de 2008 (+173 ETPT).

C'est d'ailleurs le manque de lisibilité des crédits destinés à l'école maternelle qui a conduit votre commission des finances à confier à la Cour des comptes une enquête sur les modalités de pilotage, de gestion et d'évaluation de ce secteur de l'enseignement scolaire. Un développement particulier a également été demandé sur la scolarisation des enfants âgés de deux ans.

La Cour des comptes a rendu ses conclusions le 18 juillet 2008. Celles-ci mettent en avant la **faiblesse globale de l'encadrement et du pilotage de l'enseignement pré-élémentaire**. Elle insiste notamment sur le **manque de connaissances** fines s'agissant des données relatives à la gestion opérationnelle des écoles maternelles (gestion des emplois, fiabilité des prévisions des effectifs, évaluation des coûts) et les pratiques pédagogiques des enseignants. Cette situation semble en partie s'expliquer par la gestion déconcentrée et, par conséquent, hétérogène de l'école maternelle. La Cour des comptes souligne par ailleurs **l'absence d'outil de mesure de la performance** de cet enseignement pour lequel demeure non tranchée la question de l'impact de la scolarisation préélémentaire sur la réussite ultérieure des enfants qui en bénéficient.

Sans préjuger des conclusions que sera amenée à formuler votre commission des finances à l'issue de l'audition pour « suite à donner » organisée le 18 novembre 2008, elle estime que **des réponses concrètes pourraient d'ores et déjà être apportées à la gestion de l'école maternelle**.

2. Ecole primaire : la mise en place des établissements publics de l'enseignement primaire

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre commission des finances s'était inquiétée de l'absence de décret d'application s'agissant de la mise en œuvre de l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹.

Cette mesure ouvrait la possibilité de créer, à titre expérimental, des **établissements publics d'enseignement primaire** (EPEP) destinés à permettre une gestion mutualisée des moyens des écoles maternelles et élémentaires, notamment en milieu rural. Cette structure juridique devait associer les élus, les acteurs et les usagers de l'enseignement, afin de

¹ Article 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 ».

permettre 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 4 ans après la promulgation de la loi, alors que plusieurs établissements et communes sont prêts à engager une telle expérimentation.

C'est pour pallier ces retards que nos collègues députés Benoist Apparu, Frédéric Reiss et Guy Geoffroy ont déposé une proposition de loi visant notamment à **rendre obligatoire la création d'EPEP lorsqu'une école maternelle, élémentaire ou primaire comprend ou atteint un nombre de classes égal ou supérieur à 15**. Ce faisant, le ministère de l'éducation nationale a choisi d'inscrire, dans le cadre du présent projet de loi de finances, la création de **500 emplois** (soit 167 ETPT) à titre provisionnel, afin d'accompagner la création de ces établissements.

Votre commission des finances se félicite de cette initiative. En effet, cette mesure devrait permettre d'avancer sur la question du statut juridique de l'école primaire dont l'évolution paraît aujourd'hui nécessaire. Par ailleurs, l'association d'élus locaux dans le conseil d'administration de ces structures, apparaît à votre commission des finances comme « de bon sens » tant il est vrai que la relation, notamment en zone rurale, entre écoles et communes est forte.

Cette association apparaît aujourd'hui d'autant plus pertinente que l'organisation de l'accueil périscolaire et, l'articulation entre celui-ci et le temps scolaire, font l'objet d'une attention croissante de la part du ministère de l'éducation nationale.

Elle veillera néanmoins, lors de l'examen de la proposition de loi devant le Sénat, **à ce que les spécificités et les contraintes locales soient respectées dans la mise en œuvre de cette mesure.**

3. La suppression du samedi matin

Conformément aux annonces faites par le ministère de l'éducation nationale à l'automne 2008 et en application du décret n° 2008-046 du 15 mai 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, **la semaine scolaire du premier degré est désormais organisée sur une base de 24 heures**. Les heures qui, jusqu'alors avaient lieu le samedi matin, seront réalisées dans le cadre d'une semaine de 9 demi-journées échelonnées du lundi au vendredi. **Les deux heures ainsi libérées seront mobilisées au bénéfice des élèves rencontrant des difficultés**. Cette aide personnalisée viendra renforcer les actions déjà engagées dans le cadre des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE).

Les nouvelles obligations de service des personnels enseignants du premier degré

Les enseignants consacreront désormais **24 heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves**, au lieu de 26 heures dans le système antérieur. Par ailleurs, 3 heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit **108 annuelles**, s'organiseront de la manière suivante :

- **soixante heures seront consacrées à de l'aide personnalisée** ou à des interventions en groupes restreints aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages et au temps d'organisation proportionné correspondant. Il s'agit d'un dispositif nouveau ;

- **vingt-quatre heures seront consacrées aux travaux en équipes pédagogiques**, aux relations avec les parents, à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation pour les élèves handicapés soit une augmentation de six heures par rapport à la réglementation actuelle ;

- **dix-huit heures permettront l'animation et la formation pédagogiques** soit une augmentation de six heures par rapport à la réglementation actuelle ;

- **six heures** enfin iront, comme cela est déjà le cas actuellement, **à la participation aux conseils d'école obligatoires**.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Votre commission des finances se félicite de ces mesures qui, à l'heure où l'on s'attache à répondre au plus près aux besoins des élèves par des encadrements spécifiques, apparaissent comme un **puissant levier de réallocation et de rationalisation des moyens**.

Elle souhaite néanmoins qu'un bilan sur les contraintes nouvelles que cette mesure pourrait entraîner pour les communes puisse être établi à la fin de l'année scolaire 2008. En effet, la suppression du samedi matin et la mise en place d'heures de soutien rendent nécessaires la mise en place de nouveaux modes d'accueil ainsi qu'une nouvelle organisation des transports scolaires.

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

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Pour 2009, le programme 141 « Enseignement public du second degré » rassemble 47,8 % des crédits de paiement du programme, dont 99,3 % sont des dépenses de personnel, dans des proportions strictement identiques aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008.

L'évolution des crédits de 2008 à 2009 est contenue à un taux de 1,3 %, soit un niveau inférieur à l'évolution générale du budget (2 %), et s'établit à 28,68 milliards d'euros.

Evolution des crédits demandés pour 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Crédits ouverts en LFI 2008	Crédits demandés en PLF 2009	Solde 2008/2009	Variation 2008/2009
01	Enseignement en en collège	10 156 648 221	10 186 664 998	30 016 777	0,3%
02	Enseignement général et technologique en lycée	6 252 158 307	6 340 873 203	88 714 896	1,4%
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 816 674 521	3 806 433 136	-10 241 385	-0,3%
04	Apprentissage	6 123 952	6 187 254	63 302	1,0%
05	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 834 243 352	1 849 894 723	15 651 371	0,9%
06	Besoins éducatifs particuliers	1 056 968 085	1 076 016 309	19 048 224	1,8%
07	Aide à l'insertion professionnelle	50 709 547	51 042 359	332 812	0,7%
08	Information et orientation	276 881 627	282 160 616	5 278 989	1,9%
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	115 324 069	116 517 825	1 193 756	1,0%
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	657 929 569	474 275 059	-183 654 510	-27,9%
11	Remplacement	1 072 560 111	1 448 145 982	375 585 871	35,0%
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2 871 837 834	2 891 113 551	19 275 717	0,7%
13	Personnels en situations diverses	153 501 337	156 393 450	2 892 113	1,9%
Totaux		28 321 560 532	28 685 718 465	364 157 933	1,3%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 - projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

Les variations les plus notables, en volume comme en pourcentage, concerne à la baisse (- 27 %) la formation des personnels enseignant et d'orientations, et, à la hausse, l'action « Remplacement » (+ 35 %).

Ces variations paraissent paradoxales à plusieurs titres par rapport aux justifications avancées au sein du projet annuel de performances. Il est ainsi indiqué que « la formation des enseignants est pour l'institution scolaire un levier d'action essentiel ». Si la prise en compte de la démographie des élèves dans le second degré conduit à la suppression de 2.000 postes (soit 667 ETPT), la proportion demeure d'un ordre de grandeur bien inférieur à celle de la baisse des crédits de formation.

La progression de 375 millions d'euros des charges de remplacement ne semble pas plus être justifiées par la mise en place d'une « agence du remplacement » destinée à mieux gérer et mobiliser les moyens disponibles. Le remplacement est assuré par 24.000 professeurs. Comme objectif de cette rationalisation, 3.000 emplois, soit 1000 ETPT, devrait être supprimés à la rentrée 2009. En l'occurrence, il convient de s'interroger sur la finalité de l'optimisation et le résultat obtenu : une hausse notable des crédits.

B. LA GÉNÉRALISATION DE NOUVEAUX SERVICES ÉDUCATIFS

L'**accompagnement éducatif** qui a été mis en place dans les collèges de l'éducation prioritaire en 2007-2008 est à présent déployé dans tous les collèges et dans les écoles de l'éducation prioritaire. Ce dispositif innovant qui permet aux élèves de bénéficier d'une aide aux devoirs, et de pratiquer des activités sportives, culturelles et artistiques entre 16 heures et 18 heures concerne à présent plus de 7.000 collèges et près de 5.000 écoles. L'Education nationale y consacre 323 millions d'euros cette année.

Un dispositif de réussite expérimentale a été mis en place dans « 200 lycées difficiles » à la rentrée 2008. Véritables laboratoires de la réforme du lycée, ces établissements proposent des stages de remise à niveau pendant les vacances et un accompagnement tout au long de l'année. Dans ces cadres, les élèves bénéficient de séances de révision et d'approfondissement mais aussi d'un encadrement méthodologique pour se préparer aux examens. Ils peuvent aussi profiter d'un accompagnement à l'orientation et d'atelier de langues vivantes. Cet accompagnement de la réussite est assuré par des professeurs spécialement rémunérés en heures supplémentaires, par des assistants d'éducation, par des étudiants en deuxième année de master qui se destinent à l'enseignement, mais aussi, pour les ateliers de langue, par locuteurs natifs.

Les lycées difficiles bénéficieront de créations de poste (+ 600 ETP dont 100 dans le privé, dans la continuité du plan espoir banlieue). Ces postes seront créés sur projet pour enrichir encore l'offre éducative proposée par ces établissements qui bénéficient déjà d'un taux d'encadrement de 20 % supérieur à la moyenne.

C. LA RÉFORME DU LYCÉE EN PERSPECTIVE : LA RENTRÉE 2009 POUR LA « NOUVELLE SECONDE »

1. La rénovation de la voie professionnelle

Elle répond à trois objectifs principaux : améliorer l'attractivité de la voie professionnelle, limiter les sorties sans qualification et élever le niveau de qualification.

L'élément emblématique de cette réforme, c'est l'organisation en 3 ans du baccalauréat professionnelle, afin d'assurer l'égalité des trois voies du lycée. A la rentrée 2008, 70.000 élèves se sont engagés dans un cursus de baccalauréat professionnel en trois ans qui deviendra la référence en 2009. Mais cette rénovation s'accompagne également d'une réflexion sur les besoins du monde économique et sur l'offre de formation qui doit s'en déduire.

2. La réforme du lycée

Elle est menée dans le cadre d'un dialogue avec les organisations professionnelles et aboutira à la mise en place de la nouvelle seconde en septembre 2009. **La création du « nouveau lycée républicain » poursuit un triple objectif :**

- assurer une meilleure préparation des lycéens à la poursuite d'études dans l'enseignement supérieures. En effet, le lycée actuel demeure napoléonien en cela qu'il est conçu comme un point d'aboutissement de la scolarité. Aujourd'hui, le LEGT doit au contraire devenir l'étape préalable à la poursuite d'étude dans le supérieur. Dans ce domaine la marge de progression reste importante puisque un étudiant sur deux n'obtient pas sa licence en trois ans ;

- conduire une politique d'orientation ambitieuse et rendre possible un « second choix » au lycéen alors que la rigidité des filières actuelles tend à rendre définitifs les choix des élèves ;

- mieux accompagner les lycéens et leur offrir un suivi plus personnalisé, pour leur permettre de mieux réussir (le taux de redoublement en seconde est aujourd'hui de 15 %) et de mieux définir leur parcours scolaire.

La réforme du lycée se présente comme un débat majeur de l'avenir et de l'organisation du second degré « à la française ». Pourtant, aucune conséquence financière attachée à la mise en place dès septembre 2009 du premier étage du dispositif n'est présentée dans le PLF 2009, même si, pour l'heure, les orientations en termes d'évolution des emplois, notamment pour les professeurs dont les matières ne feraient pas partie du tronc commun, demeurent hypothétiques.

III. PROGRAMME 150 « VIE DE L'ÉLÈVE »

A. 6,3 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le programme 150 « Vie de l'élève » rassemble **6,3 % des crédits de paiement de la mission.**

Présentation des crédits par action dans le PLF 2009 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total
Vie scolaire et éducation à la responsabilité	955,9	28	1.396,5	2.380,4
Santé scolaire	368,8	2,5	4,7	376
Accompagnement des élèves handicapés	197,1	16,3	42,6	256
Action sociale	156,9	1,2	577	735,1
Accueil et service aux élèves	17,3	1	6,9	25,2
Total	1.696	48,9	2.027,8	3.772,7

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

1. Un programme qui représente 59,3 % des dépenses d'intervention de la mission

Le présent programme a la particularité de représenter **59,3 % des crédits du titre 6 (dépenses d'intervention) de la mission** en autorisations d'engagement et 59,1 % en crédits de paiement. L'importance des dépenses d'intervention sur ce programme s'explique par :

- **l'imputation des rémunérations des personnels d'assistance éducative sur ce titre** (et non sur le titre 2 qui correspond aux dépenses de personnel), soit **1,25 milliard d'euros** en 2009. En effet, le financement de ces emplois passe par des subventions directes ou indirectes aux EPLE ;

- **la présence d'une partie des crédits de l'action sociale, soit 537 millions d'euros au titre des bourses** (hors Nouvelle Calédonie¹) **et 40 millions d'euros au titre des fonds sociaux des établissements.** Toutefois, il convient de relever que le présent programme ne regroupe pas

¹ Les crédits relatifs aux bourses des enseignements primaire et secondaire en Nouvelle-Calédonie ont été transférés vers le programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », dans le cadre du contrat de développement 2006-2010.

l'ensemble des crédits en faveur de l'action sociale puisque 70,8 millions d'euros sont inscrits sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés ». Par ailleurs, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ne relève pas de la mission « Enseignement scolaire » et n'est donc pas comptabilisée au titre de ses crédits.

Ces crédits permettront de :

- **couvrir les revalorisations salariales** résultant de l'augmentation de la valeur du point et de l'indice plancher de la fonction publique (la rémunération annuelle moyenne d'un assistant d'éducation à temps plein est de 23.970 euros, charges sociales incluses) ;

- de **procéder à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des bourses intervenues à la rentrée 2008**. A la rentrée 2009, il est par ailleurs prévu une revalorisation des taux de bourses des collèges.

Votre commission des finances souligne à nouveau que la comptabilisation en dépenses d'intervention de ces emplois n'est pas conforme à la LOLF. En effet, bien qu'étant formellement des subventions, ces crédits servent à financer des emplois et donc des dépenses de titre 2 et non, strictement, des dépenses d'intervention.

2. La baisse de 10 % des dépenses de personnel résulte de la décentralisation des TOS

Les dépenses de personnel du programme **diminuent de 197,6 millions d'euros entre 2008 et 2009**, soit une baisse de 10,4 % des dépenses de titre 2 du programme.

Cette diminution résulte essentiellement de la poursuite du mouvement de transfert des personnels titulaires techniques, ouvriers et de services (TOS) aux collectivités territoriales.

En effet, ce sont 10.372 personnels TOS qui ont opté, entre le 1^{er} septembre 2007 et le 26 décembre 2007, pour un détachement ou une intégration au sein de la fonction publique territoriale. Ce mouvement de personnel explique la plus grande part de la diminution de 11.209 ETPT entre le plafond autorisé pour le programme en 2008 et celui demandé pour 2009. Au total, le nombre d'emplois en ETPT du programme passe de 44.932 à 33.723. Le transfert des TOS entraîne une économie de dépenses de personnel de 349,4 millions d'euros, si l'on inclut l'ajustement de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Cette diminution est amoindrie par d'autres mesures intervenant dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 :

- hausse du taux du CAS, coût de la revalorisation des bas salaires et recrutement d'auxiliaires de vie scolaire : + 77,3 millions d'euros ;

- extension du dispositif d'accompagnement éducatif : + 62 millions d'euros ;
- hausse 2009 de la valeur du point fonction publique : + 6,2 millions d'euros ;
- coût en année pleine du schéma d'emploi 2008 et du schéma d'emploi 2009 : + 4,5 millions d'euros.

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. La généralisation du dispositif d'accompagnement éducatif

Avec pour objectif de renforcer l'égalité des chances entre les élèves et de favoriser la réussite scolaire, un accompagnement éducatif a été expérimenté à la rentrée 2007, dans les collèges de l'éducation prioritaire.

L'accompagnement éducatif

D'une durée indicative de 2 heures par jour, cet accompagnement, organisé tout au long de l'année scolaire, après la classe, quatre jours par semaine, permet de répondre à une forte demande sociale de prise en charge des élèves après les cours et peut s'avérer très profitable aux élèves rencontrant des difficultés, notamment lorsqu'ils ne bénéficient pas chez eux de conditions d'études favorables. Offert aux élèves volontaires, il propose, sans être limitatif, trois domaines éducatifs :

- l'aide au travail scolaire (représentant 71,2% de ces actions en 2007-2008) ;
- la pratique sportive (représentant 9,4% de ces actions en 2007-2008) ;
- la pratique artistique et culturelle (représentant 19,4% de ces actions en 2007-2008).

Sa mise en oeuvre est assurée soit par des enseignants qui perçoivent, à ce titre, des heures supplémentaires effectives (99 millions d'euros inscrits sur le titre 2 du programme « Vie de l'élève »), soit par des assistants d'éducation dans le cadre de leur service, soit par des associations intervenant, notamment, dans le domaine du sport et dans le domaine artistique et culturel. Ces associations bénéficient de subventions.

Source : ministère de l'éducation nationale

Cet accompagnement a été **généralisé à l'ensemble des collèges, publics et privés sous contrat, à la rentrée 2008.**

Par ailleurs, **le dispositif est expérimenté dans deux autres types d'établissements scolaires**, dans le cadre notamment de la mise en oeuvre du plan « Espoir banlieues » :

- les **écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire**, en particulier à celles relevant des réseaux « ambition réussite », ainsi qu'à toutes les écoles volontaires ;

- au sein de **200 lycées** d'enseignement général et technologique ou professionnel accueillant des élèves faisant face à des difficultés scolaires particulières.

La généralisation du dispositif à tous les collèges et l'extension de son expérimentation à d'autres établissements publics se traduit budgétairement. Ainsi, **ce sont 174 millions d'euros qui sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2009 contre 77 millions d'euros en 2008**. Ces crédits se répartissent proportionnellement aux personnels qui prennent en charge sa mise en œuvre, soit en 2009 :

- 134,4 millions d'euros de subventions aux EPLE pour la rémunération de 6.000 assistants d'éducation ;

- 39,6 millions d'euros de subventions aux associations.

2. Une prise en compte insuffisante de l'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves

Une mission d'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves a été conduite au cours du premier semestre 2007 par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Le rapport de cet audit analyse l'ensemble des aides financières aux élèves (bourses nationales, fonds sociaux, allocation de rentrée scolaire et réduction d'impôt).

Selon les informations qui ont été communiquées à votre commission des finances, le rapport n'ayant pas été rendu public, **ce rapport souligne la diversité des dispositifs d'aide aux élèves et la multiplicité des financeurs, phénomènes qui nuisent à la cohérence des effets et des finalités de ces dispositifs. Il critique également la faible lisibilité de ces dispositifs vis-à-vis des usagers.**

**Principales recommandations du rapport d'audit de modernisation
sur les aides financières aux élèves**

- La simplification de la réglementation des bourses de lycée (barèmes et conditions d'éligibilité) et la modernisation des systèmes d'information. Selon le ministère « *cette simplification et cette modernisation du dispositif des bourses de lycée devront être conduites avec vigilance vu le nombre et l'ampleur des chantiers, notamment en ce qui concerne la dématérialisation des données avec, éventuellement, l'intégration des revenus de redistribution selon les mêmes modalités appliquées par les CAF avec utilisation de leur quotient familial. Cette réforme qui aurait l'avantage d'uniformiser l'appréciation des ressources des familles pour l'attribution des bourses de collège et de lycée et de l'ARS demandera une réflexion approfondie car elle entraînerait une refonte des actuels barèmes d'attribution des bourses* » ;

- la modulation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) en fonction du niveau scolaire ;

- la suppression du dispositif de réduction d'impôts pour frais de scolarité qui n'atteint pas l'objectif qui lui est assigné ;

- la suppression des remises de principe d'internat, l'hébergement étant dorénavant de la compétence des collectivités territoriales.

Source : *commission des finances*¹

Certaines de ces préconisations ont été mises en œuvre. Ainsi, l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale² pour 2008 a validé le principe de modulation de l'allocation de rentrée scolaire en fonction de l'âge de l'enfant.

Par ailleurs, les remises de principe pour les familles dont trois enfants au moins sont internes ou demi-pensionnaires dans des établissements d'enseignement public ont été supprimées à l'initiative de votre commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, cette compétence relevant dorénavant des collectivités territoriales.

Toutefois, sur la préconisation principale du rapport d'audit, relative à la simplification de l'ensemble du système des bourses, le ministère se contente d'indiquer qu'il « *a engagé des études afin de moderniser les procédures d'attribution des bourses de lycée, de rénover l'application des bourses de lycées (BALI), et d'analyser l'impact des mesures préconisées sur le plan juridique, technique, financier et organisationnel* »³. **Votre commission des finances souhaite vivement que ces études soient réalisées le plus rapidement possible et veillera à ce que les préconisations du rapport soient mises en œuvre.**

¹ Rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe n° 13 sur le projet de loi de finances pour 2008, mission « Enseignement scolaire ».

² Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

³ Réponses aux questionnaires transmis par votre commission des finances.

3. Une augmentation satisfaisante du nombre de bourses au mérite

Le dispositif des bourses au mérite, créé à la rentrée scolaire 2000, a été mis en exergue par la loi d'orientation et de programme précitée pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

Il s'agit d'une aide apportée aux élèves boursiers engagés dans des études au lycée. Les élèves boursiers de lycée ayant obtenu une mention bien ou très bien au diplôme national du brevet sont bénéficiaires de droit de la bourse au mérite.

La bourse au mérite peut être également attribuée à d'autres élèves boursiers qui n'ont pas obtenu de mention au brevet mais qui se sont distingués par leur effort dans le travail. Les chefs d'établissement doivent faire des propositions à la commission départementale au vu des appréciations formulées par les membres du conseil de classe sur les bulletins trimestriels de l'année scolaire. La scolarisation dans un établissement situé en zone d'éducation prioritaire constitue un élément à prendre en compte dans l'examen des dossiers d'attribution. La liste définitive des bénéficiaires est arrêtée par l'inspecteur d'académie.

Le montant annuel de la bourse au mérite a été porté à 800 euros à compter de la rentrée 2006. Au cours de l'année scolaire 2006-2007, 70.400 élèves avaient bénéficié d'une bourse au mérite. Votre commission des finances s'était alors interrogée sur les raisons qui avaient conduit à n'attribuer cette bourse qu'à 70.400 élèves, alors que la budgétisation prévue correspondait à un contingent de 89.000 élèves.

Il est satisfaisant de constater que le nombre de bourses au mérite, dont votre commission des finances approuve le principe, a augmenté de plus de 9 % entre les années scolaires 2006-2007 et 2007-2008, passant à 76.800 élèves. Votre commission des finances souhaite que cette montée en puissance se poursuive, le projet de loi de finances pour 2009 prévoyant à nouveau un contingent de 89.000 élèves, qu'il convient d'atteindre.

Toutefois, les éléments permettant d'évaluer les conséquences de cette aide restent lacunaires, ce que votre commission des finances regrette.

4. Les difficultés persistantes rencontrées dans le recrutement d'infirmiers

Dans le cadre de la **mise en œuvre de la loi précitée d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, 304 ETPT d'infirmier doivent être créés chaque année entre 2006 et 2010.** La création de 1.520 emplois en cinq ans vise à remplir l'objectif que chaque établissement public du second degré puisse bénéficier des services d'un(e) infirmier(e) identifié(e).

Ces créations d'ETPT ont conduit à une **augmentation sensible du nombre de postes offerts au recrutement**, qui est passé de 327 en 2005 à 628 en 2006, 642 en 2007 et 660 en 2008.

D'après les dernières informations disponibles transmises par le ministère, **le taux de recrutement effectif des postes ouverts est relativement faible puisqu'il s'élève à 77 % en 2006 comme en 2007**, traduisant le fait que **seuls 7 postes d'infirmiers sont pourvus lorsque 10 sont ouverts**. Le ministère indique que ces difficultés résultent du déficit d'infirmiers présents sur le territoire.

Certaines académies se sont engagées dans des politiques dynamiques et efficaces de recrutement incluant une présentation des métiers dans les écoles d'infirmiers. **Il serait souhaitable que ces actions soient généralisées et renforcées afin que les postes ouverts soient effectivement pourvus** et que les objectifs affichés par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école soient atteints.

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

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Présentation des crédits par action dans le PLF 2009 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total
Enseignement pré-élémentaire	427			427
Enseignement élémentaire	1.125			1.125
Enseignement en collège	1.805			1.805
Enseignement général et technologique en lycée	1.158,6			1.158,6
Enseignement professionnel sous statut scolaire	732,3			732,3
Enseignement post-baccalauréat en lycée	249,8			249,8
Dispositifs spécifiques de scolarisation	144,6			144,6
Actions sociales en faveur des élèves			70,8	70,8
Fonctionnement des établissements		1,1	611,2	612,3
Formation initiale et continue des enseignants	111,1		53,6	164,7
Remplacement	161,5			161,5
Soutien	293	3,7		296,7
Total	6.206,3	4,8	735,6	6.946,7

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

Le programme 214 « Enseignement privé du premier et du second degré » rassemble, comme dans la loi de finances pour 2008, **11,6 % des crédits de paiement de la mission**. Ce programme est essentiellement constitué de **dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 89,3 %** de ses crédits.

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En préambule, votre commission des finances tient à souligner que **l'information fournie dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances est particulièrement lacunaire concernant le programme « Enseignement privé du premier et du second degré »**. En effet, pour 8 actions sur les 12 que compte le programme, la seule information consiste en un tableau qui ne présente qu'un unique montant, celui des dépenses de personnel de l'action.

Votre commission des finances rappelle que l'équilibre entre l'enseignement public et l'enseignement privé est différent selon les territoires, plus fragile en milieu rural, moins conflictuel en zone urbaine ou périurbaine.

1. La prise en charge financières des écoliers non résidents

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a pour objet de préciser les modalités d'application aux écoles privées sous contrat d'association des dispositions, appliquées dans le public, concernant la prise en charge financière par les communes des élèves non-résidents.

**Rappel des modalités d'application de l'article 89 de la loi relative aux libertés
et aux responsabilités locales**

Les dispositions législatives respectent le principe selon lequel les dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public (article L. 442-5 du code de l'éducation).

C'est dans ce cadre qu'a été prise la circulaire interministérielle du 2 décembre 2005. Toutefois, cette dernière a été annulée par le Conseil d'Etat pour un vice de forme. Or, ce texte avait permis de nouer un dialogue constructif entre les maires et les instances de l'enseignement privé, aboutissant dans la plupart des cas à une application concertée et progressive.

Cette situation a conduit le ministère à prendre une nouvelle circulaire en tenant compte des remarques du Conseil d'Etat sur la forme mais également de l'Association des maires de France (AMF) sur le fond s'agissant notamment des dépenses devant être prises en charge.

Ainsi ont été retirées de la liste des dépenses obligatoires annexées à la circulaire, les dépenses de contrôle technique des bâtiments, la rémunération des agents territoriaux de service des écoles maternelles et les dépenses relatives aux activités extrascolaires. En revanche, les autres dépenses dont le caractère obligatoire paraît établi, ont été maintenues afin, selon le ministère, de conserver une liste aussi exhaustive que possible qui permette de guider le dialogue nécessaire entre toutes les parties intéressées.

Votre commission des finances soulignait, dans ses précédents rapports, que la concertation entre les communes devait prévaloir, la circulaire n'étant qu'une « aide à la décision » lorsque des différends existaient.

Toutefois, face à la persistance des difficultés d'application de cette disposition, **notre collègue Jean-Claude Carle a déposé une proposition de loi¹**, qui devrait être discutée en séance publique au Sénat le 10 décembre 2008. Cette proposition semble équilibrée et recueillir l'accord à la fois des associations de maires, des associations d'écoles privées et du ministère de l'éducation nationale. Elle prévoit que la contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans un établissement du premier degré d'une autre commune revêt le caractère d'une dépense obligatoire *« lorsque la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaire à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique, ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :*

- aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

¹ Proposition de loi n° 20 (2008-2009) présentée par notre collègue Jean-Claude Carle tendant à garantir la parité de financement entre les écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.

- à l'inscription d'un frère ou d'une soeur dans un établissement scolaire de la même commune ;

- à des raisons médicales ».

Par ailleurs, la proposition de loi précise que le montant de la contribution ne peut être supérieur au coût qu'aurait représenté l'élève pour la commune de résidence s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques.

Votre commission des finances approuve les dispositions de cette proposition de loi et souhaite qu'elle permette de mettre un terme aux débats et aux difficultés rencontrées dans l'application des dispositions de l'article 89 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

2. La transposition du schéma d'emplois

Le programme « Enseignement privé du premier et du second degré » retrace par ailleurs les **mesures de parités prises pour la transposition à l'enseignement privé des mesures d'emplois prévues dans l'enseignement public** à la rentrée 2009.

Ainsi, d'après les informations recueillies par votre commission des finances, l'évolution des emplois en 2009 sera la suivante :

- diminution de 300 emplois (soit 100 ETPT) au titre de l'ajustement démographique ;

- diminution de 350 emplois (soit 117 ETPT) au titre de l'optimisation des remplacements ;

- création de 100 emplois (soit 33 ETPT) au titre du volet éducation du plan « Espoirs banlieues », élaboré en collaboration avec le secrétariat d'Etat à la politique de la ville.

Sur ce dernier point, **votre commission des finances se félicite de la participation de l'enseignement privé aux actions de soutien en direction des territoires en difficulté**. L'enseignement privé peut en effet y apporter une aide importante, contribuant à l'objectif d'amélioration de la situation de l'éducation en parallèle des actions menées dans le secteur public.

Par ailleurs, il est prévu dans l'enseignement privé la suppression de 450 emplois d'enseignants stagiaires à la rentrée 2009, compte tenu des perspectives de recrutement en parallèle.

Globalement, **l'impact de ces mesures sur la masse salariale sera une économie de 10,95 millions d'euros**, sans prise en compte du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Par ailleurs, le programme retrace l'évolution des emplois du fait de l'extension en année pleine sur 2009 des mesures prévues pour l'année 2008, soit une diminution totale de 934 ETPT. **Les dépenses de personnel du programme sont par conséquent en baisse de 79 millions d'euros entre les projets de lois de finances pour 2008 et 2009.**

V. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Pour 2009, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemble 3,4 % des crédits de paiement du programme (2,1 % en 2008), dont 64 % % sont des dépenses de personnel, dans des proportions strictement identiques aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008.

Les crédits ne progressent pas entre 2008 et 2009 et s'établissent à 2,06 milliards d'euros.

Evolution des crédits demandés pour 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Crédits ouverts en LFI 2008	Crédits demandés en PLF 2009	Solde 2008/2009	Variation 2008/2009
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche	407 545 470	409 494 387	1 948 917	0,5%
02	Evaluation et contrôle	69 155 568	70 911 972	1 756 404	2,5%
03	Communication	15 314 271	15 545 275	231 004	1,5%
04	Expertise juridique	16 347 471	15 899 045	-448 426	-2,7%
05	Action internationale	19 257 175	17 299 350	-1 957 825	-10,2%
06	Politique des ressources humaines	601 802 054	602 031 132	229 078	0,0%
07	Etablissement d'appui de la politique éducative	223 166 054	223 899 234	733 180	0,3%
08	Logistique, système d'information, immobilier	533 420 376	521 789 457	-11 630 919	-2,2%
09	Certification	171 462 106	181 567 856	10 105 750	5,9%
10	Transports scolaires	9 146 373	9 148 000	1 627	0,0%
Totaux		2 066 616 918	2 067 585 708	968 790	0,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 - projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les actions les plus importantes 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 et de recherche.

Toutefois, la variation la plus importante en volume inscrit à la baisse l'action « Logistique, système d'information, immobilier » dont les crédits sont réduits de 11 millions d'euros au titre de mesures d'économie sur le fonctionnement courant (- 3,6 millions d'euros), de transfert vers d'autres missions des crédits de maintenance immobilière (- 4,8 millions d'euros) et de la participation à la communication du service d'information du gouvernement (- 1,8 million d'euros).

VI. PROGRAMME 143 : « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

Le programme 143 finance l'enseignement technique agricole qui s'échelonne de la classe de 4^e aux classes préparatoires ou au brevet de technicien supérieur (BTS). Il est placé sous **la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la pêche**, témoin du caractère interministériel de la mission.

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Pour 2009, le programme 143 regroupe **1,27 milliard d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et 1,26 milliard d'euros de crédits de paiement (CP), soit environ **2,1 % des AE et CP de la mission**, répartis en cinq actions.

Présentation des crédits par action dans le projet de loi de finances pour 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total pour 2009	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	600.750.734	600.750.734	1.730.000	1.7300.000	38.973.000	37.973.000	641.453.734	640.453.734
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	215.236.559	215.236.559			321.670.695	309.270.695	536.907.254	524.507.254
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)					81.250.000	81.250.000	81.250.000	81.250.000
04	Evolution des compétences et dynamique territoriale					4.621.875	4.621.875	4.621.875	4.621.875
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé			4.447.000	4.447.000			4.447.000	4.447.000
Total		815.987.293	815.987.293	6.177.000	6.177.000	446.515.570	433.115.570	1.268.679.863	1.255.279.863

Source : projet annuel de performances pour 2009 de la présente mission

Par rapport à 2008, les crédits du programme 143 enregistrent une **baisse globale de 2,5 %**, portant principalement sur l'action 1 « Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics » et les dépenses de personnel.

Celles-ci représentent près de **65 % des crédits de paiement du programme** et subissent en effet **une diminution de 2,5 %** par rapport à 2008. **La diminution du plafond d'emploi s'élève à 432 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT)** qui résulte essentiellement :

- de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2008 (- 66 ETPT),
- du non-remplacement de 223 départs à la retraite de titulaires dont 159 enseignants (- 83 ETPT)
- du transfert de personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) aux collectivités territoriales (- 312 ETPT).

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'enseignement technique agricole scolarise **172.224 élèves** à la rentrée 2007-2008. Ces effectifs connaissent, comme en 2006-2007, **une légère diminution** (- 0,9 %) qui affecte principalement l'enseignement public (- 2 %)¹. Les résultats de cet enseignement restent très satisfaisants comme en témoignent les taux d'insertion présentés dans le projet annuel de performances.

1. La « mise en garde » de 2008

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008², votre commission des finances avait indiqué que **la préparation du budget pour 2009 serait « complexe », compte tenu des mesures de régulation budgétaire et des importants reports de charge que connaît le programme 143.**

Elle avait ainsi invité le ministère de l'agriculture et de la pêche à **faire preuve de « volontarisme »** afin que le débat budgétaire de 2009 se déroule dans les meilleures conditions. Si elle constate certains progrès, de nombreuses interrogations demeurent néanmoins.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Rapport général n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 13.

2. Une meilleure exécution en 2008

Les mesures de régulation budgétaire, décidées par ministère et non par mission, ont en général un impact très important sur le présent programme. Ainsi, en 2007, le décret d'avance du 25 octobre 2007 avait annulé 34,9 millions d'euros d'AE sur la mission, dont 67,7 % sur le présent programme – 23,5 millions d'euros –, et 21,3 millions d'euros en CP dont 48,3 % sur le présent programme – 10 millions d'euros.

En 2008, le décret d'avance du 9 octobre 2008 a annulé 10,2 millions d'euros en AE sur la mission, dont 80 % sur le présent programme – 8,2 millions –, et 6,76 millions d'euros en CP, soit 74 % sur le présent programme – 5 millions d'euros.

Si le montant de ces régularisations est moindre que les années précédentes, l'effort porté par l'enseignement technique agricole est toujours surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission, ce que votre commission des finances déplore compte tenu de la qualité de l'enseignement dispensé et de la nécessité de préserver sa place au sein du paysage scolaire.

3. Des reports de charges qui persistent

Comme l'avait indiqué votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008¹, le programme 143 se caractérise par des reports de charges élevés. Selon les données transmises par le ministère de l'agriculture et de la pêche, **leur montant total en 2009 devrait atteindre 40,83 millions d'euros en AE et 58,52 millions d'euros en CP.**

Les reports de charge du programme « Enseignement technique agricole »

(en euros)

Programme	Libellé	Reports de charges 2007		Reports de charges 2008		Report de charges 2009	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
14322	Accident du travail	1.052.240	1.052.240	2.060.890	2.060.890	2.210.890	2.210.890
14332	Privé du rythme approprié	32.632.647	20.044.022	7.971.147	24.399.079	20.520.452	36.768.384
14335	Privé temps plein	13.218.269	8.082.884	2.593.932	4.516.121	9.607.932	10.966.121
14340	Bourses sur critères sociaux	2.525	2.525	3.627.759	3.627.759	8.597.759	8.597.759
Programme 143		46.905.681	29.181.671	16.253.728	34.603.849	40.937.033	58.543.154

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

¹ Rapport n° 433 (2007-2008).

Comme l'indiquent les réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances, « *la dotation 2009 allouée au programme 143 ne prévoit pas de rattrapage des reports de charge* » ; leur existence ainsi que leur montant font pourtant l'objet d'une « *vision partagée en quasi-intégralité entre le ministère de l'agriculture et de la pêche et le ministère du budget* ».

Votre commission des finances souhaite qu'à l'occasion de l'examen en séance publique de la présente mission, le ministère de l'agriculture et de la pêche puisse expliquer les causes de ces reports de charge, ainsi que les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour y remédier.

4. Des interrogations qui demeurent

L'action 1 « Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics » se caractérise par une diminution de 2,5 % des dépenses de personnels.

Cette réduction pourrait entraîner, selon la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture, une **situation tendue à la rentrée 2009**, dans la mesure où elle se traduirait par la fermeture de 30 classes contre seulement 4,5 en 2007. Elle interviendrait, par ailleurs, à un moment où de nombreuses réformes doivent être engagées : la mise en œuvre du 5^e schéma national prévisionnel des formations, la mise en place du baccalauréat professionnel en trois ans et la réforme des filières générales des lycées agricoles

S'agissant de l'action 2 « Mise en œuvre des enseignants dans les établissements privés », deux éléments doivent être soulignés :

- **en ce qui concerne les établissements du temps plein**, votre commission des finances avait souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, la nécessité d'une **révision de la subvention versée à ces établissements afin de tenir compte, comme le prévoit le code rural, des résultats de l'enquête quinquennale de 2007** sur le coût moyen de l'élève dans l'enseignement public : votre commission des finances regrette que cette prise en compte, qui aurait pourtant dû avoir lieu dès 2008, ne se traduise, dans le projet de loi de finances pour 2009, que par une ouverture de 10 millions d'euros d'AE (aucun CP n'est prévu à ce titre) et que cette révision soit progressive sur trois ans ;

- **en ce qui concerne les établissements du rythme approprié**, votre commission des finances relève **l'importance des reports de charges** (20,5 millions d'euros en AE et 36,7 millions d'euros en CP) qui a, en particulier, des conséquences très négatives sur le fonctionnement des « maisons familiales rurales ».

Votre commission des finances attire enfin l'attention sur la question des **emplois « gagés » des centres de formation d'apprentis agricoles (CFAA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA)**. Les fonctionnaires « gagés » sont des agents titulaires de l'Etat dont les emplois et la rémunération ne sont pas inscrits dans la présente mission mais sont financés par les ressources propres des établissements où ils sont affectés. Selon la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de la pêche, « *cette situation met en péril l'équilibre financier de certains établissements* », d'autant plus que la charge, pour ces derniers, résultant du versement au « CAS Pensions » des cotisations retraites de ces emplois n'est pas complètement compensée par la subvention versée par le ministère de l'agriculture et de la pêche : **7 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances, alors que le besoin global devrait s'élever à 11,6 millions d'euros, selon le ministère de l'agriculture.**

Votre commission des finances regrette qu'une fois de plus, le ministère de l'agriculture n'ait pas fait preuve de réel « volontarisme » sur toutes ces questions.

Les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale peuvent certes, comme l'y invite la LOLF et conformément aux finalités des missions interministérielles, être ponctuellement mis à contribution pour soutenir l'enseignement technique agricole. Cependant cela ne peut constituer une solution satisfaisante s'agissant de difficultés récurrentes du ministère de l'agriculture vis-à-vis de son enseignement. Il conviendrait que la direction générale de l'enseignement et de la recherche s'affirme davantage au sein du ministère afin de faire prévaloir la légitimité et l'importance de sa mission.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative de notre collègue député Yves Censi, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement modifiant les crédits de la mission par le transfert de 10 millions d'euros** du titre 2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » vers les dépenses de fonctionnement et d'intervention du même programme, en application de la réforme de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) des fonctionnaires qui a pour conséquence de réduire la charge globale de ces pensions.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A l'issue de la **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré les crédits de la mission de 1.271.400 euros**, à titre non reconductible, et **minoré les crédits de la mission de 27.415.254 euros** afin de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la mission « Travail et emploi » dans le cadre du plan en faveur de l'emploi annoncé par le Président de la République.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces mouvements de crédits pour un solde négatif de 26.143.854 euros :

Programmes		
	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	341.613 0
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	11.140.912 0
Vie de l'élève <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	3.729.611 0
Enseignement privé du premier et du second degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	4.569.360 0
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	4.454.930 0
Enseignement technique agricole <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	1.907.428 0
		26.143.854
SOLDE		- 26.143.854

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits, à titre non reconductible, de 1.271.400 euros le plafond de la mission « Enseignement scolaire ».

Ces crédits seront imputés de la façon suivante :

- 51.200 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré », action 01 « Enseignement pré-élémentaire », titre 6, catégorie 64 ;

- 30.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré », action 02 « Enseignement élémentaire », titre 6, catégorie 64 ;

- 5.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré », action 04 « Formation des personnels enseignants », titre 6, catégorie 64 ;

- 35.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », action 01 « Enseignement en collège », titre 6, catégorie 64 ;

- 2.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », action 02 « Enseignement général et technologique en lycée », titre 6, catégorie 64 ;

- 8.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », action 06 « Besoins éducatifs particuliers », titre 6, catégorie 64 ;

- 1.000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », action 07 « Aide à l'insertion professionnelle », titre 6, catégorie 64 ;

- 145.500 euros sur le programme « Vie de l'élève », action 01 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité », titre 6, catégorie 64 ;

- 5.000 euros sur le programme « Vie de l'élève », action 03 « Accompagnement des élèves handicapés », titre 6, catégorie 64 ;

- 11.000 euros sur le programme « Vie de l'élève », action 04 « Action sociale », titre 6, catégorie 64 ;

- 3.000 euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés », action 02 « Enseignement élémentaire », titre 6, catégorie 64 ;

- 16.500 euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés », action 08 « Actions sociales en faveur des élèves », titre 6, catégorie 64 ;

- 363.400 euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés », action 09 « Fonctionnement des établissements », titre 6, catégorie 64 ;

- 185.400 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », action 01 « Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche », titre 6, catégorie 64 ;

- 5.000 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », action 05 « Action internationale », titre 6, catégorie 64 ;

- 23.400 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », action 06 « Politique des ressources humaines », titre 6, catégorie 64 ;

- 350.000 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », action 08 « Logistique, système d'information, immobilier », titre 6, catégorie 64 ;

- 5.000 euros sur le programme « Enseignement technique agricole », action 01 « Mise en œuvre des enseignements dans les établissements publics », titre 6, catégorie 64 ;

- 2.000 euros sur le programme « Enseignement technique agricole », action 02 « Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés », titre 6, catégorie 64 ;

- 21.000 euros sur le programme « Enseignement technique agricole », action 03 « Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé) », titre 6, catégorie 64 ;

- 3.000 euros sur le programme « Enseignement technique agricole », action 05 « Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé », titre 6, catégorie 64.

B. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a procédé à une minoration de crédits, à titre reconductible, de 27.415.254 euros destinée à gager les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 427.813 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 11.186.912 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 3.891.111 euros sur le programme « Vie de l'élève » ;

- 4.952.260 euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;

- 5.018.730 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;

- 1.938.428 euros sur le programme « Enseignement technique agricole ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a rappelé l'importance du budget de l'enseignement scolaire, notamment au titre des dépenses de personnel. Il a tout d'abord souligné que, pour la première fois, les effectifs d'enseignants passaient sous le seuil symbolique du million, relevant toutefois que cela s'accompagnait d'une augmentation des dépenses de personnel, essentiellement au titre des contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Il a regretté la difficulté de comparer les situations avant et après la décentralisation, le ministère ne fournissant pas les effectifs employés par les collectivités territoriales pour les missions antérieurement assumées par l'Etat.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a souligné les efforts fournis afin d'augmenter le nombre d'enseignants en contact direct avec les élèves. Ces efforts portent sur les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), sur les professeurs non affectés, ainsi que sur la gestion des remplacements. Une agence de remplacement va, par ailleurs, être créée pour améliorer la gestion des quelque 24.000 professeurs remplaçants.

Il a toutefois relevé que le ministère avait très largement recours à des dépenses d'intervention pour financer des dépenses de personnel et noté que la part des heures supplémentaires avait fortement augmenté au sein de l'ensemble des dépenses de personnel.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, s'est déclaré globalement favorable à la politique mise en œuvre par le ministère, qui permet d'apporter davantage de souplesse à l'enseignement scolaire. Il a toutefois regretté que les nombreuses réformes, quoique justifiées, ne correspondent pas aux travaux de la RGPP.

Il a déploré que le décret créant les établissements publics d'enseignement primaire ne soit toujours pas paru, alors qu'il est prévu depuis plus de quatre ans. En ce qui concerne le second degré, il a relevé des variations « assez spectaculaires » des crédits prévus pour le remplacement des professeurs absents et des crédits de formation des personnels enseignants et d'orientation, sans qu'une information précise ne soit fournie. Il s'est félicité de la généralisation de l'accompagnement scolaire, expérimenté depuis la rentrée 2007, soulignant toutefois des difficultés de mise en œuvre spécifiques aux zones rurales.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a souhaité que, dans le cadre de la réforme du lycée, une réflexion sur les missions des cadres de

direction des établissements soit également menée, en prenant pour exemple les établissements d'enseignement agricole, pour accompagner le volet pédagogique de la modernisation.

Il a regretté l'absence d'information fournie par le ministère sur l'enseignement privé et s'est félicité de ce que le problème du financement de l'accueil des élèves dans les établissements primaires du secteur privé dans une commune autre que la commune de résidence trouve une solution dans le cadre de la proposition de loi déposée par M. Jean-Claude Carle.

Enfin, il a regretté le manque d'investissement du ministère de l'agriculture dans la gestion du programme relatif à l'enseignement agricole, et qui subit, à ce titre, des reports de crédits réguliers. Il a préconisé l'adoption sans modification de cette mission.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a indiqué, qu'à titre personnel, il ne partageait pas ces conclusions. En effet, il s'est déclaré inquiet de l'évolution des effectifs enseignants, notamment des postes de remplaçants, ainsi que de l'éventuelle réduction de la durée de scolarisation dans les établissements préélémentaires. Il a souligné les risques d'augmentation parallèle des coûts supportés par les collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'au cours de l'audition sur l'école maternelle, la question de la scolarisation des enfants de 2 à 3 ans avait été largement débattue.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, s'est déclarée particulièrement inquiète pour l'enseignement agricole, dont elle a souligné l'excellence. Elle a rappelé que les crédits de ce programme subissaient chaque année d'importants reports et que sa situation suscitait un malaise chez les enseignants, les élèves et les familles. Elle a souhaité que les deux ministres en charge de la mission s'accordent donc pour régler ce problème.

Enfin, elle a annoncé qu'elle envisageait de déposer un amendement portant sur 50 millions d'euros afin de rééquilibrer l'augmentation des crédits de la mission au profit du programme relatif à l'enseignement agricole.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a estimé que la somme de 50 millions d'euros devait être considérée comme une mesure symbolique au regard du montant global des crédits de la mission.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a réaffirmé sa volonté de voir définitivement régler le problème de l'enseignement agricole.

Mme Michèle André a regretté la sédentarisation d'une partie des enseignants spécialisés dans l'aide aux élèves en difficulté. Elle a souligné que ces acteurs étaient indispensables et que leur nombre ne devait pas être réduit, au risque d'aggraver la question de l'échec scolaire. Elle s'est jointe aux

constats formulés par Mme Françoise Férat concernant l'enseignement agricole.

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a souligné, d'une part, qu'en raison des moyens limités de l'Etat, il était difficile d'accentuer les efforts engagés sur des actions individualisées et que, d'autre part, les RASED ne disparaissaient pas, mais étaient partiellement redéployés. Il a toutefois estimé que le ministre pourrait être interrogé en séance publique sur les modalités de ce redéploiement.

M. Pierre Jarlier s'est interrogé sur la nature des agences dont la création est prévue en matière de remplacement. Il a, par ailleurs, souligné la difficulté d'appliquer la semaine de quatre jours dans les zones rurales.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait d'une agence unique créée au sein de l'administration de l'éducation nationale pour optimiser l'efficacité des moyens de remplacement. En ce qui concerne le bilan de la semaine des quatre jours, il a déclaré partager entièrement l'avis de M. Pierre Jarlier et a souligné que le ministre pourrait être utilement interrogé à ce sujet.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a rappelé le rôle essentiel des RASED et estimé extrêmement préjudiciable pour les enfants en difficulté que leur nombre diminue.

La commission a alors décidé d'adopter sans modification les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.

**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 que la réduction des effectifs enseignants, s'agissant notamment des postes de remplaçants, et de la durée de scolarisation dans les écoles maternelles et élémentaires, avec la suppression des samedis matins, constitue une atteinte à la qualité du service public. De plus le redéploiement des enseignants affectés aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), dont le rôle est essentiel, est extrêmement préjudiciable pour les enfants qui connaissent des difficultés scolaires et sociales.

Par ailleurs, le désengagement de l'Etat qui conduira au transfert de plus de 10.000 personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) vers la fonction publique territoriale contribuera à augmenter les coûts supportés par les collectivités territoriales.