

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 13

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Thierry FOUCAUD et Claude HAUT

---

*(1) Cette commission est composée de* : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir les numéros** :

**Assemblée nationale** (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

**Sénat** : 106 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE I - QUEL AVENIR POUR NOTRE ÉCOLE ? .....</b>	<b>11</b>
<b>I. AMÉLIORER LES RÉSULTATS DES ÉLÈVES : UNE LOGIQUE D’AFFICHAGE QUI NE PERMET PAS DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE L’ÉCHEC SCOLAIRE .....</b>	<b>12</b>
<b>A. LA LOI D’ORIENTATION SUR L’ÉCOLE À L’ÉPREUVE DES FAITS.....</b>	<b>12</b>
1. <i>La déclinaison en actes de la loi d’orientation de 2005.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Une mise en œuvre sans concertation et porteuse de nouvelles inégalités .....</i>	<i>12</i>
<b>B. COMBATTRE L’ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE : POUR LE GOUVERNEMENT, IL FAUT SURVEILLER ET PUNIR.....</b>	<b>13</b>
1. <i>La suspension des allocations familiales : une réponse à l’absentéisme brutale et     inappropriée .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les établissements de réinsertion sociale : un outil contre le décrochage scolaire ou     un instrument de police ? .....</i>	<i>14</i>
3. <i>Des réponses pragmatiques devant associer les acteurs de terrain .....</i>	<i>15</i>
<b>C. LES ÉCHECS DU COMBAT CONTRE LA VIOLENCE SCOLAIRE.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Un suivi statistique sujet à caution.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Des réponses gouvernementales qui ignorent les ressorts sociaux de la violence.....</i>	<i>16</i>
<b>II. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI A ÉCHOUÉ À REVALORISER LE MÉTIER D’ENSEIGNANT.....</b>	<b>16</b>
<b>A. REVALORISER LE MÉTIER D’ENSEIGNANT.....</b>	<b>16</b>
1. <i>Des mesures financières de portée limitée.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Une problématique plus large que les seules questions financières.....</i>	<i>17</i>
<b>B. DES ÉLÈVES TROP NOMBREUX PAR CLASSE ET UN TAUX D’ENCADREMENT MÉDIOCRE.....</b>	<b>18</b>
1. <i>L’augmentation du nombre d’élèves par classe.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Une position peu flatteuse de la France au sein de l’OCDE.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Quelques observations sur les évolutions comparées du nombre d’élèves et     d’enseignants .....</i>	<i>19</i>
<b>CHAPITRE II - LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>21</b>
<b>I. LA VÉRITÉ DES CHIFFRES : UNE BAISSÉ NETTE DEPUIS 2003 DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE.....</b>	<b>21</b>
<b>A. UNE DIMINUTION GLOBALE... ..</b>	<b>21</b>
<b>B. ... LOIN D’ÊTRE COMPENSÉE PAR L’ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>23</b>

<b>II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2 : UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS PEU EXPLICITE DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>24</b>
A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2012 .....	25
1. <i>L'enseignement technique agricole : une évolution inquiétante qui exige des mesures de défense de l'enseignement public agricole .....</i>	25
2. <i>Une baisse drastique de 15 234 ETPT du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale .....</i>	28
a) Le personnel enseignant : - 14 701 ETPT selon l'évolution du plafond d'emplois et - 15 115 ETPT à périmètre constant.....	31
(1) Les suppressions de postes dans l'enseignement public : - 3 262 ETPT .....	31
(2) Un principe de parité qui n'est toujours pas appliqué dans l'enseignement privé : - 1 439 ETPT.....	33
b) Le personnel non enseignant : la suppression de 533 ETPT .....	33
3. <i>Les aléas du schéma d'emplois : un manque de transparence vis-à-vis du Parlement .....</i>	34
a) Des plafonds d'emplois dépassés en exécution, faute d'une anticipation satisfaisante du nombre de départs en retraite .....	34
b) Les effets de la restriction du nombre de places offertes aux concours : un nombre croissant d'enseignants non-titulaires en situation de précarité.....	35
B. DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION CONTENUS : LA RIGUEUR FRAPPE LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION.....	36
1. <i>Une baisse historique des rémunérations d'activité .....</i>	36
2. <i>Les principaux facteurs d'évolution .....</i>	39
<b>III. UNE DIMINUTION PARALLÈLE DU NOMBRE DE PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2.....</b>	<b>43</b>
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE : DES EMPLOIS PRÉCAIRES ET DONT LE NOMBRE DIMINUE.....	43
1. <i>Les assistants d'éducation : 52 200 personnes .....</i>	44
2. <i>Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 30 200 contrats .....</i>	44
3. <i>Les auxiliaires de vie scolaire - collectifs : 2 166 contrats.....</i>	46
4. <i>Les assistants de scolarisation : 4 300 contrats .....</i>	46
B. LES AUTRES PERSONNELS .....	47
1. <i>Les personnels de certaines collectivités d'outre-mer .....</i>	47
2. <i>Les personnels non enseignants de l'enseignement privé .....</i>	47
3. <i>Les personnels des opérateurs de la mission : de lourdes erreurs techniques qui rendent nécessaire une vision consolidée des emplois du ministère et des opérateurs .....</i>	48
<b>CHAPITRE III - EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES .....</b>	<b>51</b>
<b>I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES : UN RATIONNEMENT DES MOYENS QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE.....</b>	<b>51</b>
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION INFÉRIEURE À 1 % EN 2012.....	51
B. UN LÉGER DÉPASSEMENT DES PRÉVISIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES .....	52
<b>II. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » .....</b>	<b>53</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2012.....	53
B. UN PROBLÈME QUI S'AGGRAVE : LES REMPLACEMENTS .....	54

C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : TROP D'ÉLÈVES NE MAÎTRISENT TOUJOURS PAS LES COMPÉTENCES DE BASE À LA FIN DU PRIMAIRE .....	55
<b>III. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ » .....</b>	<b>55</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012.....	55
B. L'AN II DE LA RÉFORME DU LYCÉE : QUAND FERA-T-ON LE BILAN DES PREMIÈRES MESURES ? .....	56
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DES OBJECTIFS DE RÉUSSITE SCOLAIRE ENCORE INCOMPLÈTEMENT ATTEINTS .....	58
<b>IV. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE ».....</b>	<b>59</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012.....	59
B. L'AIDE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉLÈVES : UNE BAISSSE DU NOMBRE DE BOURSES PORTEUSE D'INÉGALITÉS.....	60
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : L'ACTION SOCIALE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ .....	62
<b>V. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » .....</b>	<b>64</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012 : LA HAUSSE DU FORFAIT D'EXTERNAT (+ 2,9 %).....	64
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	66
<b>VI. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » .....</b>	<b>66</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012.....	66
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DE LA BONNE INTERPRÉTATION DES STATISTIQUES SUR LE NOMBRE DE POSTES NON POURVUS À LA RENTRÉE SCOLAIRE.....	68
<b>VII. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE ».....</b>	<b>69</b>
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012 : DES MOYENS INSUFFISANTS .....	69
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE COMME VOIE D'ACCÈS À L'EMPLOI .....	71
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>73</b>
• <i>ARTICLE 51 septies (nouveau) (Art. L. 351-3 et L. 916-1 du code de l'éducation)</i> <b>Création d'une aide mutualisée à la scolarisation des enfants handicapés .....</b>	<b>73</b>
• <i>ARTICLE 51 octies (nouveau) (Art. L. 914-1-1 [nouveau] du code de l'éducation)</i> <b>Consolidation du régime de retraite temporaire des maîtres des établissements d'enseignement privé .....</b>	<b>77</b>
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 51 octies (nouveau)</i> <b>Rapport au Parlement sur les emplois précaires du ministère de l'Éducation nationale.....</b>	<b>79</b>

<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>81</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>85</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>89</b>

## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AE : autorisations d'engagement  
AED : assistant d'éducation  
ARIA : aide au remplacement en inspection académique  
ARS : allocation de rentrée scolaire  
AVS-co, collectif : auxiliaire de vie scolaire collectif  
AVS-i, individuel : auxiliaire de vie scolaire individuel  
BEPA : brevet d'étude professionnelle agricole  
BTA : brevet de technicien agricole  
BTSA : brevet de technicien supérieur agricole  
CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi  
CAF : caisse d'allocations familiales  
CAPA : certificat d'aptitude professionnelle agricole  
CAS : compte d'affectation spéciale  
CAV : contrat d'avenir  
CEREQ : centre d'études et de recherches sur les qualifications  
CES : contrat emploi solidarité  
CIEP : centre international d'études pédagogiques  
CNDP : centre national de documentation pédagogique  
CNED : centre national d'enseignement à distance  
CP : crédits de paiement  
CUI : contrat unique d'insertion  
ENFAT : école nationale de formation agronomique de Toulouse  
ENS-Lyon : école normale supérieure de Lyon  
ERS : établissement de réinsertion sociale  
ETP : emploi temps plein  
ETPT : emploi équivalent temps plein travaillé  
EVS : emploi vie scolaire  
FSU : fédération syndicale unitaire  
GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat  
GVT : glissement vieillesse-technicité  
HI : heures d'interrogation

HSA : heures supplémentaires années  
HSE : heures supplémentaires effectives  
INRP : Institut national de recherche pédagogique  
LFI : loi de finances initiale  
LGT : lycée général et technologique  
LOLF : loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances  
LPFP : loi de programmation des finances publiques  
MI-SE : maîtres d'internat et surveillants d'internat  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques  
ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions  
PALD : personnel en adaptation longue durée  
PAP : projet annuel de performances  
PCS : professions et catégories sociales défavorisées  
PLF : projet de loi de finances  
PPRE : programme personnalisé de réussite éducative  
Programme Eclair : écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite  
RAP : rapport annuel de performances  
RAR : réseaux « ambition réussite  
RASED : réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté  
RGPP : révision générale des politiques publiques  
SCEREN : service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale  
SIVIS : système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire  
SNETAP : syndicat national de l'enseignement technique agricole public  
TIB : traitement indiciaire brut  
TOS : personnels techniciens, ouvriers et de service  
ULIS : unités localisées pour l'inclusion scolaire  
VAE : validation des acquis de l'expérience

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) Malgré les difficultés d'analyse résultant d'un double décompte des emplois dans l'éducation nationale (en postes, ou emplois temps plein ETP, et en emplois équivalents temps plein travaillé, ETPT), les données convergent sur la **forte diminution des emplois au ministère de l'Éducation nationale** (981 206 personnes rémunérées, ETP, au 31 janvier 2011 ; plafond d'emplois 2012 de la mission « Enseignement scolaire » : 968 062 ETPT, y compris les effectifs de l'enseignement agricole relevant du ministère de l'agriculture, soit 14 706 ETPT) :

- diminution de 15 640 ETPT en 2012 (à périmètre constant) ;

- **suppression de 14 000 postes (ETP)** en 2012.

**La répartition par académie** de ces suppressions de postes, de même que les critères retenus, **restent inconnus**.

Les suppressions de postes en 2012 représentent une économie de 467 millions d'euros, pratiquement équivalente à la non-revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique pour les personnels de l'éducation nationale.

Dans ce contexte, le **rétablissement des postes d'enseignants supprimés depuis 2007** doit constituer une priorité pour redonner au service public de l'éducation les moyens de ses ambitions.

2) La répartition des suppressions de postes entre le public et le privé n'est pas équitable : **l'enseignement privé (non agricole) représente moins de 10 % des suppressions de postes, alors que l'application du principe de parité** (au prorata des effectifs scolarisés) **devrait conduire à une baisse de 17 %**, alors qu'il est d'usage d'appliquer un ratio de 20 % pour les créations ou les suppressions de postes dans l'enseignement privé.

3) Dans un contexte de diminution du nombre de postes offerts aux concours, la **précarisation** s'accroît : le nombre de professeurs contractuels a augmenté de 76 % entre le 31 décembre 2005 (9 684,2 ETP) et le 31 décembre 2010 (17 039,3 ETP).

4) Les dépenses relatives aux **heures supplémentaires** (1,31 milliard d'euros pour l'année scolaire 2010-2011, en hausse de 3,1 % par rapport à l'année scolaire 2009-2010) représentent l'équivalent de 40 000 ETPT.

5) Hors titre 2, **les personnels d'assistance éducative** (88 688 personnes) **voient aussi leur nombre diminuer** (- 3 500 postes en 2012). En particulier, la disparition de nombreux contrats d'aide administrative des directeurs d'école aggrave les problèmes de fonctionnement des écoles maternelles et primaires.

**6) L'enseignement technique agricole connaît une évolution particulièrement inquiétante.**

- la suppression de 280 postes (ETP) en 2012 représente un taux de non-remplacement des départs en retraite de 68,3 %, parmi les plus élevés du budget de l'Etat ;

- aucune mesure catégorielle n'est prévue, à la rentrée 2012, dans l'enseignement agricole ;

- au sein de l'enseignement agricole, l'enseignement public est particulièrement menacé, concentrant 60 % des suppressions de postes, alors qu'il n'accueille que 37 % des élèves scolarisés ; cette situation a justifié la création d'un **comité permanent de défense et de développement de l'enseignement agricole public**.

**7) La gestion du ministère de l'éducation nationale révèle de graves carences :**

- le PLF 2012 corrige des erreurs d'imputation entre programmes de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 220 ETPT, ainsi que sur le plafond d'emplois des opérateurs à hauteur de 824 ETP (soit un sixième des emplois de ces opérateurs), ce qui plaide pour une vision consolidée des emplois de l'Etat et des opérateurs dans les prochains projets de loi de finances ;

- **aucune précision n'est apportée sur le contenu des 165,4 millions d'euros de mesures nouvelles** inscrites au PLF 2012.

**8) Les crédits d'action sociale, relevant du programme 230 « Vie de l'élève », diminuent fortement :**

- de 6,8 % pour les bourses (570,6 millions d'euros dans le PLF 2012) ;

- de 4,4 % pour les fonds sociaux (34,4 millions d'euros).

Par ailleurs, des objectifs et indicateurs de performance doivent être introduits pour mesurer l'efficacité des crédits d'action sociale.

9) L'annonce de la suppression de **3 000 postes d'enseignants du Réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED)** a entraîné une forte mobilisation. Mais les postes d'enseignants du RASED finalement maintenus, dans des proportions qui sont à préciser par le Gouvernement, ne suffisent pas à combler les besoins éducatifs.

10) Dans l'enseignement privé, le critère du nombre d'élèves scolarisés pour revaloriser le forfait d'externat (+ 2,9 % en 2012) peut créer un biais d'inscription au profit des établissements privés, au détriment des établissements publics.

**Sous le bénéfice de ces observations, vos rapporteurs spéciaux proposent à la commission des finances le rejet des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

*Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 97 % des réponses portant sur la mission « Enseignement scolaire » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Les réponses manquantes étaient toutes parvenues à la date du 9 novembre 2011.*

## CHAPITRE I

### QUEL AVENIR POUR NOTRE ÉCOLE ?

Avant d'étudier les dépenses de personnel puis les crédits de la mission « Enseignement scolaire », vos rapporteurs spéciaux ont souhaité replacer l'examen des moyens budgétaires dans **le contexte de la politique conduite par le Gouvernement**.

Face à l'ambition d'offrir un meilleur avenir pour nos enfants, **les dotations allouées à l'enseignement scolaire, toujours moins importantes, ne sont pas à la hauteur d'un enjeu de société et de civilisation**.

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité discuter des trois priorités définies par Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, dans leur présentation de la programmation annuelle de la mission « Enseignement scolaire », telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2012 :

- « *Améliorer les résultats de tous les élèves et élever le niveau général de formation* » ;

- « *Poursuivre la rénovation de la politique de gestion des ressources humaines* » ;

- « *Rénover le pilotage pour une utilisation plus efficiente des moyens* ».

Le dernier thème porte principalement sur la gestion des crédits par le ministère de l'éducation nationale et sera donc discuté dans l'analyse budgétaire.

Les deux premiers sujets soulèvent en revanche des problématiques qui dépassent le cadre budgétaire *stricto sensu* : d'une part, la réussite scolaire et la lutte contre les inégalités ; d'autre part, la valorisation du métier d'enseignant, indépendamment des suppressions de postes examinées en détail dans le deuxième chapitre du présent rapport.

Ces deux questions posent la question des **choix** à opérer **sur l'avenir de l'école**. Elles seront abordées successivement dans le présent chapitre.

## **I. AMÉLIORER LES RÉSULTATS DES ÉLÈVES : UNE LOGIQUE D’AFFICHAGE QUI NE PERMET PAS DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE L’ÉCHEC SCOLAIRE**

### **A. LA LOI D’ORIENTATION SUR L’ÉCOLE À L’ÉPREUVE DES FAITS**

#### **1. La déclinaison en actes de la loi d’orientation de 2005**

Selon le Gouvernement, la **loi d’orientation du 23 avril 2005 sur l’avenir de l’école** a vocation à être le nouveau texte fondateur de la politique éducative, depuis la précédente loi d’orientation sur l’école de juillet 1989 : l’amélioration de la réussite scolaire passerait par la définition de socles communs de compétences et de connaissances, aux différentes étapes du parcours scolaire.

Sur cette base, plusieurs dispositifs ont été mis en place :

- le **programme personnalisé de réussite éducative (PPRE)**, obligatoire en cas de redoublement, et qui vise à améliorer l’apprentissage de connaissances de base ciblées à partir d’un diagnostic des difficultés de l’élève ; pour la rentrée scolaire 2009-2010, le taux d’élèves ayant suivi un PPRE a atteint 7,04 % à l’école primaire et 6,25 % au collège ;

- le **programme Ecoles, collèges et lycées pour l’ambition, l’innovation et la réussite (Eclair)**, qui intègre les 105 établissements du programme des collèges et lycées pour l’innovation, l’ambition et la réussite (Clair) auquel il succède, ainsi que la plupart des écoles et des collèges des réseaux « ambition réussite » (RAR) ; selon le Gouvernement, le programme Eclair est censé permettre des innovations en matière de pédagogie, de vie scolaire et de ressources humaines pour favoriser, en théorie, l’égalité des chances ;

- le développement des **unités locales d’intégration scolaire (ULIS)**, visant à assurer le brassage des élèves handicapés et valides dans les collèges et les lycées ; selon le Gouvernement, les ULIS correspondaient à 1 717 postes d’enseignants spécialisés à la rentrée scolaire 2010, tandis que le nombre d’élèves handicapés scolarisés – dans des classes ordinaires ou des unités spécialisées – aurait progressé de 60 % depuis 2004.

#### **2. Une mise en œuvre sans concertation et porteuse de nouvelles inégalités**

En pratique, l’objectif du « *socle commun* » s’est heurté à une progression des inégalités sociales et territoriales.

Tel a été le sens de la mobilisation à travers toute la France pour refuser la **disparition de 3 000 postes d’enseignants du Réseau d’aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED)**. Si ces manifestations ont permis de sauver une partie des postes, dans des proportions qui restent à

préciser par le Gouvernement, de trop nombreux postes d'enseignants du RASED ont été supprimés. L'argument du socle commun a aussi été utilisé pour accréditer l'idée que les PPRE seraient obligatoires dès lors qu'un élève rencontrerait des difficultés à accéder au niveau de connaissances requis, ce qui est faux.

En ce qui concerne le nouveau dispositif Eclair, celui-ci s'est mis en place sans le minimum de concertation requis, entraînant le dépôt de préavis de grève. Sous couvert d'expérimentation, Eclair ouvre la voie à un démantèlement des statuts, des programmes et des horaires nationaux, accroissant encore les inégalités entre territoires. Il apparaît indispensable de **stopper la mise en place d'Eclair** en faisant préalablement un bilan, avec l'ensemble des personnels impliqués, des besoins éducatifs qui se font jour sur notre territoire.

La mise en place des ULIS à la rentrée 2011 ne s'est pas effectuée dans de meilleures conditions, avec des classes surchargées et des personnels insuffisamment formés et rémunérés. Par ailleurs, face à des besoins croissants d'insertion sociale et professionnelle, il n'est pas acceptable que des centaines de jeunes aient dû figurer sur des listes d'attente en juin, à quelques mois seulement de la rentrée scolaire.

**Les belles paroles de la loi d'orientation sur l'école ont échoué sur la réalité d'un service public de l'éducation doté de moyens humains réduits d'année en année.** Dans ce contexte, les nouveaux dispositifs mis en place, sans concertation avec les personnels de l'éducation nationale, ont encore accru la désorganisation administrative des services et révélé des carences au plus haut niveau dans la gestion du ministère.

## ***B. COMBATTRE L'ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE : POUR LE GOUVERNEMENT, IL FAUT SURVEILLER ET PUNIR***

### **1. La suspension des allocations familiales : une réponse à l'absentéisme brutale et inappropriée**

Aux fins prétendument de **lutter contre l'absentéisme**, le décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 a choisi une méthode de **surveillance étroite** des absences avant de s'engager sur la **voie punitive** : la suspension des allocations familiales. Conscient de la brutalité sociale qu'il emploie, le ministère de l'éducation nationale a jugé utile d'observer, dans la réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux :

*« Il convient de rappeler que la suspension des allocations familiales ne peut intervenir qu'après qu'a été constatée, au cours de deux mois différents dans une même année scolaire, l'absence d'un élève au moins quatre demi journées dans le mois, sans motif légitime, ni excuses valables ».*

Or la procédure est bel et bien appliquée : toujours selon le ministère de l'éducation nationale, au 30 mai 2011, quelques mois seulement après l'entrée en vigueur du dispositif qui prévoit de surcroît une procédure par étapes :

- 36 243 signalements avaient été adressés par les établissements aux inspecteurs d'académie et 27 917 premiers avertissements adressés aux familles des enfants absentéistes ;

- 4 919 situations avaient donné lieu à une information des maires ;

- 6 280 seconds signalements avaient été adressés par les établissements aux inspecteurs d'académie, 147 demandes de suspension avaient été envoyées aux caisses d'allocations familiales (CAF) et **51 suspensions effectives étaient intervenues dans dix départements**, le Gouvernement précisant que « *dans plusieurs départements, des demandes de suspension sont en cours* ».

Dans l'attente du rapport du Gouvernement évaluant les dispositifs de lutte contre l'absentéisme scolaire et d'accompagnement parental, dont l'article 7 de la loi du 28 septembre 2010<sup>1</sup> prévoit la remise au Parlement avant le 31 décembre 2011, ce premier bilan montre une concentration des suspensions d'allocations familiales dans un petit nombre de départements. A l'injustice intrinsèque d'une telle **mesure, qui pénalise les plus pauvres**, s'ajoute une seconde inégalité dans sa **mise en œuvre, différenciée selon les départements**.

## **2. Les établissements de réinsertion sociale : un outil contre le décrochage scolaire ou un instrument de police ?**

Alors que l'absentéisme est souvent la première étape avant le décrochage scolaire, **les établissements de réinsertion sociale (ERS) n'ont pas les moyens de leurs ambitions**.

Cinq nouveaux ERS ont été ouverts à la rentrée 2011 et quatre autres doivent l'être au cours de l'année scolaire 2011-2012, ce qui porterait ainsi à vingt le nombre total de ces établissements.

Mais encore faudrait-il **donner aux ERS qui existent déjà les moyens d'exercer leurs missions**. Par exemple, fin novembre 2010, les syndicats alertaient le ministre de l'éducation nationale sur la situation de l'ERS de Nanterre, qui depuis un mois fonctionnait sans surveillant ni éducateur, en ne comptant qu'un seul enseignant éducateur. Les conditions de sécurité minimales n'étaient plus assurées, tant pour le personnel que pour les élèves.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.

Face aux incidents survenus dans plusieurs ERS en fin d'année 2010, la réponse de Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, a consisté une fois encore à surveiller et punir, en prônant notamment le recours aux travaux d'intérêt général et une utilisation accrue des équipes mobiles de sécurité.

### **3. Des réponses pragmatiques devant associer les acteurs de terrain**

Face aux défis multiples que posent l'absentéisme et le décrochage scolaire, vos rapporteurs spéciaux prônent de lutter contre les inégalités sociales à l'école par la **mise en place d'observatoires**, formés à 50 % de représentants des personnels.

De même, une **nouvelle sectorisation scolaire** sera nécessaire pour concentrer les moyens dans les territoires où la fracture sociale et scolaire continue de grandir. Cette réponse doit s'imposer de préférence aux internats d'excellence qui poursuivent, sous une forme nouvelle, la ghettoïsation de l'école.

## ***C. LES ÉCHECS DU COMBAT CONTRE LA VIOLENCE SCOLAIRE***

### **1. Un suivi statistique sujet à caution**

Depuis 2003, les Gouvernements successifs ont fait de la lutte contre la violence à l'école l'une de leurs priorités. A cette fin, ils ont mis en place des outils statistiques relevant, depuis 2007, de **l'enquête SIVIS** (Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire).

Les résultats de cette enquête se veulent rassurants, s'agissant des données aujourd'hui disponibles sur la seule période 2007-2010 : stabilité du nombre moyen d'incidents graves (à raison de 11 pour 1 000 élèves), diminution relative de la part de la violence physique (qui représente encore 30 % des incidents), faible proportion des personnels parmi les victimes de violence (0,5 %).

Tout en prenant bonne note de ces résultats, vos rapporteurs spéciaux accueillent avec prudence l'analyse du ministère de l'éducation nationale : d'une part, la rupture statistique introduite par la mise en place de l'enquête SIVIS empêche toute étude comparative à moyen ou long terme ; d'autre part, les biais inhérents à un tel système déclaratif, exclusif à la France, pourraient être levés en utilisant des méthodes éprouvées, à l'échelle européenne ou internationale, afin de disposer de données standards harmonisées.

Sous ces réserves, les statistiques actuelles dressent **un tableau dont nul ne peut se satisfaire : l'école devrait être un lieu préservé de toute violence.**

## **2. Des réponses gouvernementales qui ignorent les ressorts sociaux de la violence**

Les réponses gouvernementales visent à développer un effort spécifique de formation et, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, à :

- « *renforcer les plans de sécurisation des établissements scolaires* », en déployant notamment l'activité d'équipes mobiles de sécurité, à l'origine de 16 000 interventions en milieu scolaire sur la période septembre 2010 – février 2011 ;

- « *responsabiliser les acteurs en redonnant du sens aux sanctions* », par le renforcement notamment des procédures disciplinaires.

Par ailleurs, les ERS, qu'on pouvait croire destinés à lutter contre le décrochage scolaire, deviennent le réceptacle d'accueil des élèves perturbateurs, tendant encore à accroître les difficultés sociales en organisant une segmentation de la politique scolaire.

La concertation engagée dans le cadre des **Etats généraux de la sécurité à l'école, les 7 et 8 avril 2010**, a constitué un aveu d'échec et aurait dû signer la volonté de sortir des discours démagogiques fondés sur le tout-sécuritaire. Tel n'a pas été le cas, malgré l'accent porté sur le développement de la formation.

**Face au défi de la sécurité à l'école, l'urgence impose un changement de cap** : la violence scolaire est d'abord la cause et la conséquence d'une violence sociale plus large, que les inégalités territoriales confortent et nourrissent. Il ne faut pas seulement des personnels mieux formés, mais aussi des personnels plus nombreux, en réaffirmant le principe d'un encadrement éducatif renforcé dans les territoires les moins favorisés de la République.

## **II. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI A ÉCHOUÉ À REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT**

### ***A. REVALORISER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT***

#### **1. Des mesures financières de portée limitée**

Le Gouvernement a mis en place un « **nouveau pacte de carrière** » qui comporte notamment une amélioration de la formation initiale et continue (en particulier, par la mise en œuvre du droit individuel à la formation) et un accompagnement accru au cours de la carrière. En particulier, des entretiens systématiques sont mis en place après des délais de deux et quinze ans d'exercice du métier d'enseignant.

Cette revalorisation comporte également un **aspect financier**, dont les principales dispositions sont présentées dans l'encadré ci-après :

### **Les mesures financières du « nouveau pacte de carrière » du Gouvernement**

1) Neutralisation des deux premiers échelons de chacune des grilles indiciaires, par l'attribution d'une bonification d'ancienneté d'une année. Le ministère de l'éducation nationale n'a pas évalué le coût de cette mesure dans les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

2) Augmentation des échelons des indices de début de carrière, pour un montant net qui s'est élevé, au 1<sup>er</sup> septembre 2010, à 1 896 euros durant l'année de stage pour les professeurs des écoles et les professeurs certifiés, et à 3 120 euros pour les professeurs agrégés. Le coût en 2011 de ce dispositif a été évalué à 118,84 millions d'euros pour l'enseignement public et privé.

3) Poursuite de l'intégration d'instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, laquelle devait porter sur 1 700 instituteurs (dont 500 du privé) à la rentrée 2011, pour un coût évalué à 6 millions d'euros en année pleine.

4) Valorisation de fonctions spécifiques :

- revalorisation de l'indemnité de fonctions des maîtres formateurs, ainsi que de la rémunération accessoire des conseillers pédagogiques du second degré ; le coût de ces mesures a été évalué à 54,8 millions d'euros en année pleine pour le public et le privé ;

- création d'une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif, dont la mise en place à la rentrée 2010 a été estimée à 11,4 millions d'euros en année pleine ;

- création d'une indemnité au bénéfice des enseignants chargés de l'évaluation des épreuves de certains diplômes de la voie professionnelle (coût en année pleine : 7,2 millions d'euros) ;

- la majoration du taux d'indemnisation de la correction des copies des épreuves écrites (coût en année pleine : 3,3 millions d'euros).

Sous réserve d'inventaire, puisque les effets en année pleine ne s'appliquent pas toujours aux mêmes exercices, vos rapporteurs spéciaux ont évalué le coût total des mesures décrites ci-dessus à **201,54 millions d'euros**, soit 0,5 % de la masse salariale des enseignants.

*Source : réponses aux questionnaires budgétaires*

## **2. Une problématique plus large que les seules questions financières**

**La revalorisation de 1 % du point de l'indice de la fonction publique représenterait** une dépense annuelle supérieure à 400 millions d'euros, soit **deux fois le montant des mesures prises par le Gouvernement au titre de la revalorisation des carrières** en 2010-2011: les réponses à des cas spécifiques ne peuvent donc pas remplacer une réflexion plus large sur la rémunération des enseignants en France.

Enfin, la **diminution du nombre de candidats aux concours** a été soulignée lors de la table ronde organisée par vos rapporteurs spéciaux, le 11 octobre dernier, avec les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, de même que les déclarations de jeunes enseignants, de plus

en plus fréquentes, affirmant envisager de changer de métier au cours de leur carrière, avant même d'avoir commencé à exercer.

Ce sont autant de signes d'une certaine désaffection pour le métier d'enseignant, qui exigent une association plus étroite des personnels à la politique éducative, autour d'objectifs partagés.

## **B. DES ÉLÈVES TROP NOMBREUX PAR CLASSE ET UN TAUX D'ENCADREMENT MÉDIOCRE**

### **1. L'augmentation du nombre d'élèves par classe**

**L'augmentation du nombre d'élèves par classe pose des difficultés croissantes** aux enseignants pour l'exercice de leur métier dans des conditions satisfaisantes.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par le ministère de l'éducation nationale, dans les réponses à leur questionnaire budgétaire, le nombre moyen d'élèves par classe du premier degré public a baissé entre 2000 et 2003, date à laquelle chaque classe élémentaire ou pré-élémentaire comptait un peu moins de 23 élèves (22,8), alors qu'en 2000 la moyenne observée était légèrement supérieure à ce seuil (23,1). Après une stabilisation du nombre d'élèves par classe en 2004 (à 22,8), la forte augmentation en 2005 (23,4) n'a pas été effacée entre 2006 et 2010 (23,5 élèves en moyenne chaque année, sauf en 2008 où ce nombre atteignait 23,4).

Une tendance à la hausse est également observée dans le second degré public et privé, au cours d'une période plus courte de deux ans pour laquelle des informations ont été communiquées à vos rapporteurs spéciaux : entre la rentrée scolaire 2008 et la rentrée scolaire 2010, le nombre moyen d'élèves dans les collèges est passé de 23,8 à 24,0 ; dans les lycées généraux et technologiques, la hausse a été moindre (de 26,0 à 26,1), tandis que ce nombre est resté stable (18,8) dans les lycées professionnels.

### **2. Une position peu flatteuse de la France au sein de l'OCDE**

Selon l'édition 2011 du recueil *Regards sur l'éducation* publié par l'OCDE, pour la dernière année disponible (2008 ou 2009, selon les items), **la situation de la France, comparée à celle des autres pays industrialisés, était pour le moins contrastée.**

En effet, à l'exception de la dépense d'éducation par élève ou établissement, légèrement supérieure à la moyenne, les classes françaises comptaient un nombre d'élèves plus élevé que les autres pays industrialisés, et le taux d'encadrement était inférieur à la norme des Etats de l'OCDE.

La **dépense annuelle par élève ou étudiant**, au titre des établissements d'enseignement, atteignait 9 562 dollars en 2008, au-dessus de la moyenne de l'OCDE (8 831 dollars).

En 2009, la **taille moyenne des classes** en France atteignait 22,7 élèves dans le premier degré et 24,5 élèves dans le secondaire, soit une situation moins favorable que la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement, 21,4 élèves dans le premier degré et 23,7 élèves dans le second degré).

Dans le premier degré, les classes étaient moins nombreuses en Italie (en moyenne 18,8 élèves par classe), en Espagne (21,1) et en Allemagne (21,7), mais elles comportaient plus d'élèves aux Etats-Unis (23,3) et au Royaume-Uni (24,5).

Dans le second degré, les classes étaient moins nombreuses en Italie (21,5), au Royaume-Uni (22,8), aux Etats-Unis (23,7) et en Espagne (24,3), mais plus nombreuses en Allemagne (24,7).

Le **nombre d'élèves par étudiant ou enseignant** dans les établissements d'enseignement était supérieur à la moyenne de l'OCDE dans le premier degré (19,7 contre 16,0) et dans le supérieur (15,7 contre 14,9), mais inférieur dans le second degré (12,2 contre 13,5).

Ce mauvais taux d'encadrement plaide **pour rétablir les postes supprimés dans l'éducation nationale depuis 2007, dans le cadre d'une politique de l'éducation qui prenne aussi en compte les besoins de formation et la nécessité d'assurer un meilleur remplacement des enseignants absents.**

Ces questions devront d'autant plus être résolues si la France s'engage, comme le souhaitent vos rapporteurs spéciaux, dans la voie d'un **abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans**<sup>1</sup>.

### **3. Quelques observations sur les évolutions comparées du nombre d'élèves et d'enseignants**

Pour justifier la suppression de postes d'enseignants, le Gouvernement avance des arguments démographiques : à moyen terme, le nombre d'élèves diminuerait, tandis que le nombre d'enseignants augmenterait. Le Gouvernement retient une période de vingt ans, entre la rentrée scolaire 1990-1991 et la rentrée scolaire 2010-2011.

Ainsi, dans l'enseignement scolaire public du premier degré, en retenant une base 100 pour la rentrée scolaire 1990-1991, le nombre d'enseignants (soit 330 688) s'établit à l'indice 107, et le nombre d'élèves (soit 5 770 941) à l'indice 96 à la rentrée scolaire 2010-2011, selon les

---

<sup>1</sup> Voir notamment le rapport de notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin n° 62 (2011-2012) sur la proposition de loi n° 447 (2010-2011) de notre collègue Françoise Cartron et des membres du groupe socialiste. Le jeudi 3 novembre 2011, lors de l'examen en séance publique de cette proposition de loi, le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité financière, en application de l'article 40 de la Constitution. Une telle procédure, visant à empêcher le débat public en opérant une invocation manifestement abusive et sans précédent de l'article 40 de la Constitution, n'est pas digne de la démocratie.

données figurant dans le rapport annuel de performances de la mission « Enseignement scolaire ».

Ces **chiffres** sont **extrêmement contestables**, puisqu'ils dépendent largement de la période retenue : depuis le début des années 2000, le nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement public du premier degré a augmenté, ce que ne fait pas apparaître le choix du Gouvernement de retenir la période 1990-2010.

Par ailleurs, le Gouvernement reconnaît un biais statistique, faute de pouvoir maîtriser correctement les prévisions de départs en retraite et les flux d'embauches. Ainsi, la rentrée scolaire 2010-2011 a été marquée par une augmentation sans précédent de 7 243 postes d'enseignants (tandis que le nombre d'élèves progressait de 19 274), dans un contexte de baisse du nombre de postes de professeurs des écoles. En effet, la réforme des retraites a conduit nombre d'enseignants à retarder leur décision de départ en retraite : cet effet devrait être neutralisé pour apprécier l'évolution effective du taux d'encadrement des élèves.

Enfin, les évolutions moyennes révèlent des tendances disparates : il faudrait pouvoir défalquer la création de dispositifs spécifiques d'encadrement des élèves en difficulté et/ou handicapés, qui n'existaient généralement pas il y a vingt ans, pour apprécier l'évolution dans les autres classes.

Vos rapporteurs spéciaux préfèrent ainsi retenir des critères plus lisibles, et à plus court terme : à la rentrée scolaire 2010, 523 écoles primaires publiques ont disparu, et 453 nouvelles écoles primaires ont fermé leurs portes à la rentrée 2011.

## CHAPITRE II

### LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Compte tenu de l'importance de ces dépenses, votre commission des finances a choisi de présenter globalement les crédits de personnels dans le cadre de la justification des crédits. En effet, les dépenses de personnel relevant du titre 2 représentent **93 % des crédits de paiement de la mission**. Par ailleurs, de nombreuses rémunérations sont inscrites hors titre 2, car elles ne sont pas juridiquement versées par l'Etat.

#### **I. LA VÉRITÉ DES CHIFFRES : UNE BAISSÉ NETTE DEPUIS 2003 DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

##### *A. UNE DIMINUTION GLOBALE...*

**Au 31 janvier 2011, 982 206 personnes étaient rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale sur le budget de l'État**, au titre des programmes de l'enseignement scolaire des premier et second degrés public et privé, de la vie de l'élève et du soutien de la politique de l'éducation nationale, **hors personnels des services centraux** (soit 3 218 emplois au 31 décembre 2010, en baisse de 417 emplois entre 2006 et 2010).

**Cet effectif**, qui ne prend pas en compte les personnes payées sur les fonds propres des établissements, **a connu des évolutions contrastées entre janvier 1997 et janvier 2011 :**

- une progression de 4,7 % de janvier 1997 à janvier 2003 ;

- une **diminution entre janvier 2003 et janvier 2011 à hauteur de 165 437 ETP, soit 14,4 % des effectifs**, laquelle affecte tous les types de personnel hormis les enseignants du premier degré, comme détaillé dans le tableau ci-après. Il convient d'observer qu'il s'agit de données sur le nombre de postes, en partie exercés à temps partiel, et non d'emplois temps plein travaillé (ETPT).

Les effectifs au 31 janvier 2011 prennent en compte l'affectation des stagiaires en établissement de formation (soit 19 302 ETP au 31 janvier 2010) directement dans les écoles et établissements, **ce qui fausse les comparaisons entre 2011 et les années antérieures pour l'enseignement scolaire public du premier et du second degrés.**

Au total, **l'enseignement scolaire public du premier et du second degrés** (y compris les stagiaires en formation) correspond à 721 367 postes **au 31 janvier 2011, en baisse de 10 388 ETP par rapport au 31 janvier 2010.**

**Evolution des effectifs rémunérés par le ministère de l'éducation nationale (hors services centraux)**

*(en ETP)*

	<b>1997</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (1)</b>	<b>2008 (2)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Enseignants des écoles du 1 <sup>er</sup> degré public (3)	314 418	318 236	318 236	320 103	321 339	322 357	321 739	323 445	330 868
Enseignants des écoles du 1 <sup>er</sup> degré privé	43 698	45 640	46 079	46 132	46 123	46 379	46 140	45 483	44 377
Enseignants établissements du 2 <sup>nd</sup> degré public (3)	402 590	431 769	424 385	419 009	413 107	404 226	393 860	389 008	389 787
Enseignants établissements du 2 <sup>nd</sup> degré privé	93 281	98 529	98 861	98 777	98 378	97 061	95 521	94 971	94 262
Non enseignants en établissement du 2 <sup>nd</sup> degré (4)	210 844	221 260	198 150	201 337	144 311	112 612	102 868	101 790	101 455
Non enseignants en service académique (5)	30 925	32 209	36 324	23 834	23 305	23 140	22 230	22 008	21 457
Personnel du CNED				1 103	1 121				
Stagiaires étab. de formation				32 641	27 043	26 790	23 230	19 302	
<b>Total titulaires, stagiaires et non-titulaires</b>	<b>1 095 756</b>	<b>1 147 643</b>	<b>1 122 035</b>	<b>1 142 936</b>	<b>1 074 727</b>	<b>1 032 565</b>	<b>1 005 588</b>	<b>996 007</b>	<b>982 206</b>

(1) Ne sont pas incluses dans cet effectif 4 598 personnes rémunérées sur des comptes d'avance de régularisation, et comptabilisées en 2006 au titre de la formation continue, comme par exemple le personnel enseignant et non enseignant des GRETA.

(2) A partir de 2008, les personnels du CNED sont inclus avec les enseignants du premier et du second degrés du secteur public, selon leur corps d'appartenance.

(3) Y compris les fonctionnaires-stagiaires en poste à la rentrée 2010.

(4) A partir de 2006, il s'agit des personnels rémunérés sur les programmes budgétaires LOLF de l'enseignement scolaire des premier et second degrés et du programme « Vie de l'élève ».

(5) Hors personnels en administration centrale.

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

**B. ... LOIN D'ÊTRE COMPENSÉE PAR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

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

- d'une part, **la transformation des emplois maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE)**, payés par l'Etat, en assistants d'éducation (AED), rémunérés par les établissements, et plus globalement **la politique de recrutement d'assistants d'éducation**. Le tableau ci-dessous montre ainsi que **le nombre de postes d'assistants d'éducation a augmenté de 158 % entre 2004 et 2011**, malgré une stabilisation depuis 2009 ;

**Evolution des effectifs d'assistants d'éducation**

(en ETP)

au 31 janv. 2004	au 31 janv. 2005	au 31 janv. 2006	au 31 janv. 2007	au 31 janv. 2008	au 31 janv. 2009	au 31 janv. 2010	au 31 janv. 2011
19 795	29 564	38 227	42 865	47 018	50 918	51 403	51 056

Source : ministère de l'éducation nationale

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

**Opérée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la décentralisation des personnels TOS a entraîné le transfert de 93 424 emplois vers les collectivités territoriales (dont 329 emplois de gestionnaires des personnels TOS).**

Si l'on compare les réponses aux questionnaires budgétaires portant sur les projets de loi de finances (PLF) pour 2011 et 2012, force est de constater que le Gouvernement a révisé à la baisse (à hauteur de 424 emplois) le nombre de TOS ainsi transférés, du fait manifestement que des emplois vacants ont dû être pourvus en cours d'année. Le Gouvernement sait-il donc compter non seulement le nombre de ses personnels enseignants, mais également celui de ses personnels non enseignants relevant du ministère de l'éducation nationale ?

**Si l'on comptabilise l'ensemble des emplois participant du service public de l'éducation** (emplois du ministère de l'éducation nationale, assistants d'éducation, TOS), soit 1 126 686 emplois en 2011, **le Gouvernement prétend que ce nombre reste stable. Cette affirmation est fautive**, quelles que soient les dates retenues :

- **à moyen terme**, depuis 2003, ce sont **20 957 emplois qui ont été détruits sur les 1 147 643 emplois** que comptait alors le service public de l'éducation ;

- **à court terme**, depuis 2010, le nombre d'assistants d'éducation n'augmentant plus depuis 2009 et le transfert des personnels TOS ayant été achevé à la même date, les variations du nombre d'emplois du ministère de l'éducation nationale correspondent bien à des disparitions de postes : hors administration centrale, **9 581 emplois ont ainsi disparu entre le 31 janvier 2009 et le 31 janvier 2010 au ministère de l'éducation nationale**, auxquels s'ajoute une **diminution de 13 801 emplois entre le 31 janvier 2010 et le 31 janvier 2011**.

Enfin, une partie des personnels ayant été transférés aux collectivités territoriales, **le Gouvernement fait peser sur celles-ci les conséquences de sa politique de destruction de l'emploi public**.

**Le bilan de cette politique est la disparition de trop nombreux postes d'enseignants depuis 2007. Vos rapporteurs spéciaux plaident pour que ces postes soient rétablis.**

## **II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2 : UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS PEU EXPLICITE DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES**

**Les dépenses de personnel** (nomenclature LOLF) s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2012 à **57,96 milliards d'euros, soit une hausse de 0,43 milliard d'euros par rapport aux crédits ouverts en 2011**, alors même que le plafond d'emplois de la mission diminue. Elles représentent 94 % des crédits de paiement de la mission.

Bien que les dépenses de personnel constituent l'essentiel des charges de la mission, il est regrettable que leur **justification au premier euro** ne soit pas aussi détaillée que pour d'autres actions d'un montant bien moindre. S'agissant par exemple de la description du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Enseignement scolaire », les emplois et les dépenses de personnel du titre 2 (soit 29,52 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012) sont présentées sur six pages, alors que la description des actions de formation des personnels enseignants et d'orientation relevant de l'action n° 10 (soit 0,12 milliard d'euros) est développée sur un peu plus de deux pages.

**Il est regrettable que la plupart des informations auxquelles ont eu accès vos rapporteurs spéciaux, dans les réponses à leurs questionnaires budgétaires, ne soient pas en accès public à tous dans le PAP de la mission.**

**51 % de ces crédits de personnels sont regroupés sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », illustrant une concentration des moyens en France sur cette catégorie d'établissements.**

Ces crédits correspondent dans le PLF pour 2012 à la **rémunération de 968 062 emplois temps plein travaillé (ETPT)** pour l'ensemble de la mission, dont 953 356 relèvent des programmes du ministère de l'éducation nationale. Les emplois de la mission « Enseignement scolaire » représentent ainsi **50 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2012<sup>1</sup>.**

#### ***A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2012***

Le présent projet de budget propose de fixer **le plafond d'emplois de la mission à 968 062 ETPT**, dont 953 356 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale et 14 706 pour l'enseignement technique agricole.

##### **1. L'enseignement technique agricole : une évolution inquiétante qui exige des mesures de défense de l'enseignement public agricole**

S'agissant du programme 143 « Enseignement technique agricole » relevant du ministère de l'agriculture, **le plafond d'emplois est fixé à 14 706 ETPT**, dont 12 100 ETPT d'enseignants pour 2012. **Il diminue de 170 ETPT, dont 135 ETPT d'enseignants, par rapport à 2011.** Cette diminution s'explique par :

- la perte de 77 ETPT résultant de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2011 ;

- les suppressions nouvelles dans le schéma d'emplois 2012 à hauteur de 93 ETPT.

Il n'y a pas de changement de périmètre.

La **profonde inquiétude** que nourrit votre commission des finances, quelles que soient les sensibilités politiques de ses membres, **quant à l'évolution des emplois d'enseignants dans l'enseignement technique agricole public**, n'est pas dissipée à la lecture des documents budgétaires et des réponses au questionnaire budgétaire.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances pour 2012 fixe à 1 935 321 le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour le prochain exercice.

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2010, un **amendement du Sénat** avait décidé un **moratoire des suppressions de postes** pendant l'année scolaire 2010-2011 dans l'enseignement technique agricole en votant le maintien de 225 emplois, mais **cette mesure n'avait pas été appliquée par le Gouvernement**.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2011, le plafond d'emplois du programme prévoyait à nouveau la disparition de 217 ETPT à périmètre constant (dont 117 ETPT d'enseignants), à laquelle s'ajoute donc la suppression de 170 nouveaux ETPT dans le présent projet de loi de finances.

**En nombre d'emplois (ETP)**, dont certains à temps partiel<sup>1</sup>, et non plus d'emplois temps plein travaillés (ETPT), **le schéma d'emplois** du programme prévoit une **diminution de 280 ETP en 2012**, répartis entre 168 ETP dans l'enseignement agricole public et 112 ETP dans l'enseignement agricole privé.

**Compte tenu du nombre de départs en retraite** attendus en 2012 (soit 410), **le taux de non-remplacement s'élève à 68,3 %**. C'est l'un des taux les plus élevés parmi les programmes du budget général de l'Etat, bien au-delà de la loi d'airain du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, du taux observé au ministère de l'éducation nationale (50,3 %) et de la moyenne pour l'ensemble des ministères (55 %) dans le projet de loi de finances pour 2012. **L'enseignement technique agricole est donc sacrifié par le Gouvernement en 2012**, ce qui traduit une profonde méconnaissance tant des besoins en formation des générations futures que du rôle irremplaçable de cet enseignement pour maintenir des bassins de vie et d'activité sur l'ensemble du territoire français.

**Au sein de l'enseignement technique agricole, l'enseignement public paie le plus lourd tribut** à une politique de logique comptable dictée par la révision générale des politiques publiques (RGPP) : **60 % des suppressions d'emplois** concernent l'enseignement public, alors qu'il ne représente que **37 % des effectifs scolarisés** dans l'enseignement technique agricole public et privé.

Lors d'une table ronde organisée par vos rapporteurs spéciaux le 11 octobre 2011, Serge Pagnier, secrétaire régional Champagne-Ardenne et secrétaire général adjoint à la politique scolaire et à la laïcité du Syndicat national de l'enseignement technique agricole public – Fédération syndicale unitaire (SNETAP-FSU) – a souligné les **graves conséquences des suppressions d'emplois sur les conditions d'exercice du service public dans l'enseignement technique agricole** : *« les suppressions d'emplois cumulées sur plusieurs budgets ne permettent plus d'assurer la mise en œuvre de l'intégralité des programmes consignés dans les référentiels, ni l'enseignement des options facultatives, notamment des langues vivantes. Elles*

---

<sup>1</sup> Au 31 décembre 2011, le programme représentait 14 799 postes (ETP) selon les dernières données disponibles au 31 décembre 2010, en baisse de 145 ETP par rapport au 31 décembre 2010.

*ne permettent plus de respecter les seuils de dédoublement, parfois au risque de la sécurité des élèves, et ne tiennent pas compte des capacités des laboratoires* ». Ne pouvant pas redoubler dans des classes des lycées publics, beaucoup d'élèves de terminale de l'enseignement public agricole doivent se tourner vers le secteur privé.

Toujours lors de cette table ronde, le représentant de la SNETAP-FSU a déploré **l'absence totale de transparence de gestion des plafonds d'emplois des programmes relevant du ministère de l'agriculture**, en observant que cette situation retarde les affectations et conduit à une parution très tardive de la carte des formations, après l'engagement des procédures d'orientation des élèves. Lors de l'examen du PLF 2011, notre ancien collègue Gérard Longuet, alors rapporteur spécial, avait déjà « *regretté l'absence de transparence du programme 143 dont la justification budgétaire est loin de permettre au Parlement un suivi des crédits et des emplois de l'enseignement technique agricole* »<sup>1</sup>.

Le Gouvernement justifie laconiquement et sans convaincre le sacrifice de l'enseignement agricole : « *l'aboutissement de la mise en œuvre de la réforme du bac professionnel (passage de trois à quatre ans) dans l'enseignement technique agricole permet de réaliser ces réductions d'emplois* »<sup>2</sup>.

Face aux lourdes menaces qui pèsent ainsi sur l'enseignement technique agricole, il s'est constitué un **comité permanent de défense et de développement de l'enseignement agricole public** qui compte notamment, parmi ses premiers signataires, notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement professionnel au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Vos rapporteurs spéciaux sont défavorables à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire », au regard notamment des suppressions d'emplois dans l'enseignement technique agricole. Si le Parlement devait finalement adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », afin de tenir compte des conditions d'exercice parlementaire du droit d'amendement, ils plaideraient **pour que le programme 143 « Enseignement technique agricole » soit scindé en deux programmes, en distinguant d'une part l'enseignement public et d'autre part l'enseignement privé**. Cette modification de la maquette budgétaire garantirait *a minima* que l'exercice de la fongibilité des crédits au sein d'un même programme ne puisse pas s'opérer au détriment de l'enseignement public.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2011, rapport n° 111 (2010-2011), tome III, annexe 13. Citation p. 31.*

<sup>2</sup> *Source : projet annuel de performances (PAP) « Enseignement scolaire » annexé au PLF 2012. Citation p. 391.*

## **2. Une baisse drastique de 15 234 ETPT du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale**

S'agissant du **ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative**, le plafond d'emplois proposé en 2012 (soit 953 356 ETPT) est en baisse de **15 234 emplois ETPT par rapport à 2011** (soit 968 184 ETPT), et de **15 640 ETPT à périmètre constant et hors transferts**, correspondant à la **suppression de 14 000 emplois (ETP) dans le schéma d'emplois 2012**, selon ses propres statistiques. Toujours selon le Gouvernement, le taux de non-remplacement des départs en retraite s'élève à 50,3 %, en peu en-dessous de la moyenne de l'ensemble des ministères en 2003 (55 %).

**L'ensemble des suppressions de postes** (hors enseignement technique agricole), **dans les lois de finances initiales pour les années 2008 à 2011 incluses et dans le présent projet loi de finances, s'élève à 70 600 ETP**, dont 68 000 postes d'enseignants et 2 600 emplois de personnels administratifs.

Les mesures de transfert et de périmètre se traduisent par un solde positif de 406 ETPT, en intégrant 414 ETPT d'emplois d'enseignants du premier degré à Mayotte, et en tenant compte d'un solde net de - 8 ETPT correspondant à des transferts d'emplois vers d'autres missions du budget général de l'Etat. Ces mouvements sont présentés dans le tableau ci-après.

Ces mesures concernent généralement des volumes d'emplois modestes, le plus souvent entre programmes de la même mission, et n'appellent pas d'observations particulières.

Si les effectifs de la mission « Enseignement scolaire » ne comportent pas cette année, contrairement à 2011, de « corrections techniques » très importantes (alors qu'elles atteignaient un solde de + 20 359 ETPT en 2011), certains transferts entre programmes, qui portent au total sur **220 ETPT**, semblent témoigner d'**erreurs d'imputation, peu ou pas expliquées**.

En particulier, vos rapporteurs spéciaux pointent le transfert de personnels administratifs (à hauteur de 150 ETPT) du programme 140 au programme 230 « *pour régulariser le recrutement d'infirmières supplémentaires à la rentrée 2010 dans le cadre de l'application de la loi pour l'école de 2005* »<sup>1</sup>, un transfert de personnels enseignants (soit 54 ETPT) du programme 141 au programme 214 « *pour régulariser des mesures d'emplois de la rentrée 2011* »<sup>2</sup> et enfin un transferts d'emplois (à hauteur de 16 ETPT) du programme 141 vers le programme 214 qui n'est absolument pas justifié, le PAP se contentant d'évoquer des « *ajustements techniques entre programmes* ».

---

<sup>1</sup> Source : PAP de la mission « Enseignement scolaire ».

<sup>2</sup> Ibid.

**Mesures de transfert et de périmètre dans le PLF 2012  
des emplois relevant des programmes du ministère de l'éducation nationale**

*(en ETPT)*

<b>Mesures de transfert</b>	<b>Mesures de périmètre</b>
<b>« Enseignement scolaire public du premier degré » (programme 140)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remplacement d'enseignants du public exerçant dans l'enseignement spécialisé privé par des maîtres agréés du privé (- 6 ETPT vers le programme 139)</li> <li>- Prise en charge des élèves à besoins éducatifs particuliers (- 16 ETPT vers le programme 141)</li> <li>- Transfert de personnels pour la création d'emplois d'inspecteurs d'académie (- 2 ETPT vers le programme 141)</li> <li>- Transformation d'emplois d'enseignants en emplois d'infirmières (- 7 ETPT vers le programme 230)</li> <li>- Transfert de personnels administratifs « pour régulariser le recrutement d'infirmières supplémentaires à la rentrée 2010 dans le cadre de l'application de la loi pour l'école de 2005 » (- 150 ETPT vers le programme 230)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration dans la fonction publique d'Etat d'enseignants du premier degré à Mayotte, auparavant rémunérés par la collectivité départementale (+ 414 ETPT)</li> </ul>
<b>« Enseignement scolaire public du second degré » (programme 141)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en charge des élèves à besoins éducatifs particuliers (+ 16 ETPT du programme 140)</li> <li>- Transfert de personnels pour la création d'emplois d'inspecteurs d'académie (+ 2 ETPT du programme 140)</li> <li>- Transfert de personnels enseignants « pour régulariser des mesures d'emplois de la rentrée 2011 » (- 54 ETPT vers le programme 214)</li> <li>- Transfert d'emplois pour créer des postes de conseillers principaux d'éducation (- 22 ETPT vers le programme 230)</li> <li>- Transferts d'emplois « dans le cadre d'ajustements techniques entre programmes » (- 16 ETPT vers le programme 214)</li> <li>- Mise à disposition, à l'Institut français, d'enseignants pour organiser les saisons culturelles de plusieurs pays, dans le cadre de coopérations culturelles (- 7 ETPT vers la mission « Action extérieure de l'Etat »)</li> </ul>	

Mesures de transfert	Mesures de périmètre
<b>« Vie de l'élève » (programme 230)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert d'emplois pour créer des postes de conseillers principaux d'éducation (+ 22 ETPT du programme 141)</li> <li>- Transformation d'emplois d'enseignants en emplois d'infirmières (+ 7 ETPT du programme 140)</li> <li>- Transfert de personnels administratifs « pour régulariser le recrutement d'infirmières supplémentaires à la rentrée 2010 dans le cadre de l'application de la loi pour l'école de 2005 » (+ 150 ETPT du programme 140)</li> </ul>	
<b>« Enseignement privé du premier et du second degrés » (programme 139)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remplacement d'enseignants du public exerçant dans l'enseignement spécialisé privé par des maîtres agréés du privé (+ 6 ETPT du programme 140)</li> </ul>	
<b>« Soutien à la politique de l'éducation nationale » (programme 214)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert de personnels enseignants « pour régulariser des mesures d'emplois de la rentrée 2011 » (+ 54 ETPT du programme 141)</li> <li>- Transferts d'emplois « dans le cadre d'ajustements techniques entre programmes » (+ 16 ETPT du programme 141)</li> <li>- Transferts d'emplois « au titre des nouvelles structures rattachées aux services du Premier ministre » (- 4 ETPT vers la mission « Direction de l'action du Gouvernement »)</li> </ul>	<p><i>Transferts d'emplois :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- depuis le budget du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ, + 2 ETPT)</li> <li>- depuis le budget du Centre national d'enseignement à distance (CNED, + 1 ETPT)</li> </ul>

Source : PAP de la mission « Enseignement scolaire »

Le solde net de diminution du plafond d'emplois du ministère de l'éducation pour l'année 2012 (soit - 15 234 ETPT) se décompose comme suit :

- pour le personnel enseignant : - 14 701 ETPT (dont - 13 262 ETPT dans l'enseignement public et - 1 439 ETPT dans l'enseignement privé) ;
- pour le personnel non enseignant : - 533 ETPT.

*a) Le personnel enseignant : - 14 701 ETPT selon l'évolution du plafond d'emplois et - 15 115 ETPT à périmètre constant*

Les suppressions de postes d'enseignants représentent 14 701 ETPT dans le schéma d'emplois 2012. Encore convient-il d'observer que ce chiffre ne prend pas en compte l'intégration dans la fonction publique d'Etat d'enseignants du premier degré à Mayotte, auparavant rémunérés par la collectivité départementale, à hauteur de 414 ETPT. **A périmètre constant, ce sont donc (14 701 + 414 =) 15 115 ETPT d'enseignants qui sont supprimés.**

(1) Les suppressions de postes dans l'enseignement public : - 3 262 ETPT

Comme l'année précédente, le schéma d'emplois présenté par le ministère n'est plus justifié au niveau national. Le ministère de l'éducation nationale a procédé cette année avec l'ensemble des recteurs d'académie à un **réexamen de l'utilisation des moyens d'enseignement mis à leur disposition** en vue d'atteindre, selon les termes du ministère, « *le double objectif d'améliorer l'efficacité de ces moyens et la qualité de l'enseignement, tout en prenant en compte la spécificité de la situation de chaque académie* ». Au demeurant, **le Gouvernement n'a pas été en mesure d'indiquer** à vos rapporteurs spéciaux **la répartition par académie de ces suppressions de postes**, faisant seulement référence à la qualité du dialogue de gestion !

**Une telle logique, qui affaiblit l'information du Parlement, n'est justifiée que par la logique comptable qui sous-tend le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite.**

Par ailleurs, faute notamment d'information détaillée dans le projet de loi de règlement, **les critères déterminant la répartition des suppressions d'emplois dans les académies restent méconnus**. Le nombre d'élèves ne saurait être la seule variable d'ajustement, car il ignore des données aussi essentielles que le nécessaire maintien du service public dans des zones moins peuplées ou socialement défavorisées.

Selon le ministère de l'éducation nationale, **la suppression de 13 262 ETPT** dans l'enseignement public **pour le plafond d'emplois 2012 se décompose** de la manière suivante :

- **l'extension en année pleine, dans le budget 2012, des créations et suppressions d'emplois opérées à la rentrée 2011**, soit une diminution nette de **9 178 ETPT**, répartie entre les enseignants du premier degré (- 5 978 ETPT) et les enseignants du second degré (soit - 3 200 ETPT) ;

- **la suppression à la rentrée 2012 de 12 250 ETP (soit une diminution de 4 084 ETPT)**, correspondant au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et répartie entre les enseignants du premier degré (- 1 900 ETPT, soit - 5 700 ETP<sup>1</sup> en année pleine) et les enseignants du second degré (- 2 184 ETPT, soit - 6 550 ETP).

Le ministère de l'éducation nationale liste une série de « leviers » pour justifier les suppressions de postes :

« - *le réseau des établissements,*

« - *la taille des classes dans les écoles et les collèges hors éducation prioritaire,*

« - *les modalités de scolarisation des enfants de deux ans,*

« - *les modalités d'enseignement des langues vivantes dans le premier degré,*

« - *l'organisation de l'offre de formation en lycée,*

« - *les moyens d'enseignement affectés en dehors des classes,*

« - *les décharges de service des enseignants,*

« - *le dispositif de remplacement des enseignants absents* »<sup>2</sup>.

Non seulement l'effet quantitatif de chacun de ces leviers n'est pas mesuré, mais leur énoncé même soulève des **interrogations quant au bien-fondé de ces critères**. Ainsi, le Gouvernement répète à l'envi que la France compte 34 000 enseignants de plus et 500 000 élèves de moins qu'en 1990, mais quelle est la traduction concrète de cette évolution si l'on prend en compte la concentration de moyens dans les zones prioritaires ? Dès lors, comment ne pas adresser un carton rouge au Gouvernement quant à l'évolution de « *la taille des classes dans les écoles et les collèges hors éducation prioritaire* », peu flatteuse pour notre pays, et qu'il retient pourtant comme critère de répartition des suppressions de postes ?

---

<sup>1</sup> En cas de suppression d'emplois à la rentrée scolaire (c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> septembre), la diminution des effectifs ne porte que sur les quatre derniers mois de l'année civile (ce qui correspond à 0,333 année) : supprimer un poste (ou ETP) au 1<sup>er</sup> septembre équivaut donc à supprimer 0,333 ETPT sur l'ensemble de l'année civile, mais dès l'année suivante le nombre d'ETP et d'ETPT supprimés redevient identique.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

De même, pourquoi retenir la scolarisation des enfants de deux ans, alors que celle-ci tend aujourd'hui à devenir non plus la règle, mais l'exception ?

Les « leviers » qu'identifie le Gouvernement s'inscrivent dans **une logique de répartition de la pénurie**, pour chercher à masquer les effets inévitables de la suppression des postes d'enseignants sur la qualité du service public de l'éducation.

(2) Un principe de parité qui n'est toujours pas appliqué dans l'enseignement privé : - 1 439 ETPT

Le PLF pour 2012 prévoit de supprimer **1 439 ETPT dans l'enseignement privé du premier et du second degrés**, se répartissant entre la suppression de 989 ETPT par l'extension en année pleine des créations et suppressions d'emplois à la rentrée 2011, et la **suppression de 1 350 nouveaux emplois (soit 450 ETPT) à la rentrée 2012**.

**La part de l'enseignement privé** dans les suppressions d'emplois d'enseignants du premier et du second degrés s'élève ainsi à **9,8 % en ETPT**, et **9,9 %** des suppressions de postes (ETP) à la rentrée 2012, **alors que le principe de parité conduirait à appliquer**, de manière usuelle, à l'enseignement privé **20 % des mesures décidées pour l'enseignement public**, ce ratio pouvant être ramené à 17,2 % si l'on considère la part effective des élèves scolarisés dans le privé.

Le ministère explique cette différence de traitement par l'absence de surnombres ou d'emplois administratifs dans l'enseignement privé. Mais cette explication ne saurait suffire à justifier pourquoi **l'enseignement privé est deux fois moins touché que l'enseignement public par la diminution du nombre d'emplois d'enseignants**.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur cette différence de traitement en termes de choix républicains.

*b) Le personnel non enseignant : la suppression de 533 ETPT*

Le plafond d'emplois du PLF pour 2012 prévoit à nouveau la suppression de **533 ETPT** en administration centrale et dans les services académiques, qui se répartissent entre une diminution de 400 ETPT par l'extension en année pleine des mesures d'emploi décidées à la rentrée 2011, et la **suppression de 400 nouveaux ETP** (correspondant à 133 ETPT) **lors de la prochaine rentrée scolaire**.

Les **suppressions de postes** de personnels administratifs à la rentrée 2012 concernent 165 emplois dans les établissements et 235 emplois en administration centrale et dans les services académiques, **sommairement justifiées par le ministère de l'éducation nationale** par la « *poursuite de la*

*rationalisation de l'organisation des services et de la rénovation des applications ministérielles de gestion »<sup>1</sup>.*

Votre commission des finances rappelle que 600 emplois de personnels administratifs ont déjà été supprimés à la rentrée 2011, après 600 à la rentrée 2010, 500 à la rentrée 2009, 1 000 à la rentrée 2008 et 500 en 2007. **Depuis 2007, un total de 3 600 emplois aura été supprimé. Vos rapporteurs spéciaux déplorent les conséquences d'une telle politique sur le service public de l'éducation, qui n'est plus en mesure d'assurer son bon fonctionnement.**

### **3. Les aléas du schéma d'emplois : un manque de transparence vis-à-vis du Parlement**

#### *a) Des plafonds d'emplois dépassés en exécution, faute d'une anticipation satisfaisante du nombre de départs en retraite*

Depuis plusieurs années, votre commission des finances observe que le ministère de l'éducation nationale ne respecte pas le plafond d'emplois voté en loi de finances initiale, sous l'effet conjugué de deux phénomènes :

- d'une part, **des départs en retraites moins nombreux que la prévision initiale, notamment dans le premier degré** ; en 2009, les départs à la retraite ont été inférieurs de 2 243 aux prévisions, et en 2010 il y a eu à nouveau 2 865 départs de moins que les prévisions, selon les constats provisoires du service ministériel des pensions au mois de décembre 2010 ;

- d'autre part, **un sur-calibrage de fait<sup>2</sup> du recrutement des enseignants de l'enseignement primaire**, qui, cumulé au précédent phénomène, a expliqué l'impossibilité, une nouvelle fois, de respecter le plafond d'emplois voté en loi de finances initiale pour 2010.

Si le Gouvernement n'a qu'une faible marge de manœuvre sur les comportements individuels des agents, il devrait pouvoir mieux ajuster le nombre de postes proposés aux concours.

Dans tous les cas, les écarts entre les prévisions et les réalisations tendent à **vider de son contenu le vote du Parlement en loi de finances initiale sur le plafond d'emplois.**

Par ailleurs, **cette situation ne permet pas d'analyser de manière fiable les évolutions du nombre d'emplois du ministère de l'éducation nationale.**

---

<sup>1</sup> Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

<sup>2</sup> Le nombre de postes ouverts au concours est annoncé avant la connaissance des chiffres définitifs des départs en retraite.

*b) Les effets de la restriction du nombre de places offertes aux concours : un nombre croissant d'enseignants non-titulaires en situation de précarité*

Pour la session 2012, le Gouvernement prévoit d'offrir 8 600 postes pour les concours externes du second degré et 5 000 postes pour le premier degré.

Ce nombre de postes reste historiquement bas. Il est identique à celui de la session 2011 pour les concours du second degré. Pour le premier degré, il est certes supérieur à celui de la session 2011 (3 154), mais ce chiffre irréaliste avait dû être révisé à la hausse puisqu'il était initialement prévu de n'offrir que 3 000 postes, et le nombre de postes offerts en 2012 est en-deçà du niveau de 2010 (soit 7 000 postes).

Ces chiffres doivent surtout être comparés aux prévisions de départs en retraite en 2012, révisées par le Gouvernement en 2011, sur la base des travaux du Conseil d'orientation des retraites, pour prendre en compte l'impact de la réforme des retraites issue de la loi du 9 novembre 2010 :

- 9 000 départs en retraite en 2012 pour les enseignants du premier degré public (à comparer avec une offre aux concours de 5 000 postes en 2012) ;

- 11 620 départs en retraite, également en 2012, pour les enseignants du second degré public (à rapprocher d'une offre de 8 600 postes aux concours de la session 2012).

**Il faudra ainsi réexaminer la situation de candidats qui n'ont pas été reçus, car tous les postes offerts aux concours n'ont pas été pourvus, mais ont été appelés à suppléer le manque de personnel dans nombre de classes.** Un statut précaire n'est pas de nature à motiver ces enseignants, soulevant la question cruciale de l'attractivité du métier et de sa revalorisation, comme l'ont longuement souligné les participants aux deux tables rondes organisées par vos rapporteurs spéciaux, le 11 octobre 2011, avec les syndicats d'enseignants et les associations représentatives des parents d'élèves.

**Le nombre de professeurs contractuels n'a en effet cessé d'augmenter** depuis 2005, de 9 684,2 ETP au 31 décembre 2005 à 17 039,3 ETP au 31 décembre 2010 (soit une hausse de 76 % en cinq ans) et, en ETPT, de 10 749,7 en 2006 à 16 990,3 en 2010 (représentant une augmentation de 58 % en quatre ans).

Afin de mieux connaître la précarisation du métier d'enseignant en France, votre commission des finances propose un amendement tendant au dépôt d'un rapport au Parlement, avant le 30 avril 2012, qui préciserait le nombre de maîtres auxiliaires, d'enseignants contractuels et de vacataires recrutés par le ministère de l'éducation nationale depuis le 31 décembre 2005, qui détaillerait la répartition de ces emplois par académie, leur incidence sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la

vie associative et qui mentionnerait le recours aux services d'agences publiques ou privées.

En revanche, le nombre de vacataires enseignants a diminué de 1 009 ETPT entre 2005 (3 909 ETPT) et 2010 (2 900 ETPT).

Les enseignants non-titulaires ont la possibilité d'intégrer un corps de fonctionnaire en se présentant aux différents concours (externes, internes, troisièmes concours). Tous types de concours confondus, 1 936 non-titulaires ont été admis à la session 2011, en hausse de 15,3 % par rapport en 2010, ce qui montre le niveau élevé de ces enseignants pourtant employés sous un statut précaire.

## ***B. DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION CONTENUS : LA RIGUEUR FRAPPE LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION***

### **1. Une baisse historique des rémunérations d'activité**

Les crédits de paiement du titre 2 représentent sur l'ensemble de la mission **57,96 milliards d'euros (en hausse de 0,8 % par rapport à 2011), dont 34,22 milliards d'euros sont consacrés aux rémunérations d'activité.**

Celles-ci baissent légèrement de 80 millions d'euros (soit - 0,2 %) par rapport à 2011. Cette diminution en valeur, exceptionnelle, montre que les suppressions de postes représentent des économies budgétaires d'un montant supérieur aux évolutions spontanées de la masse salariale dues aux progressions de carrière.

Le tableau ci-après donne la répartition des dépenses de titre 2 par nature de dépenses et par programme pour l'ensemble de la mission.

## Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Total
<b>Total</b>	<b>18,12</b>	<b>29,52</b>	<b>1,78</b>	<b>6,33</b>	<b>1,37</b>	<b>0,83</b>	<b>57,96</b>
Rémunérations d'activités	10,06	17,28	1,09	4,42	0,85	0,52	34,22
Cotisations et contributions sociales	7,98	12,05	0,65	1,85	0,49	0,30	23,32
Prestations sociales et allocations diverses	0,08	0,19	0,04	0,06	0,03	0,01	0,42

Source : commission des finances, d'après le PAP de la mission « Enseignement scolaire » annexé au PLF 2012

Parmi les crédits destinés à la rémunération d'activité du ministère de l'éducation nationale, **votre commission note que les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires des enseignants du public et du privé ont atteint 1 314,2 millions d'euros pour l'année scolaire 2010-2011**, en augmentation de 3,1 % par rapport à l'année scolaire 2009-2010, comme le détaillent les tableaux ci-après.

Parmi les différentes catégories d'heures supplémentaires, il convient de distinguer :

- les **heures supplémentaires années (HSA)**, qui rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants qui dépasse de manière permanente, sur l'ensemble de l'année scolaire, leur maximum hebdomadaire de service ; sur l'année scolaire 2010-2011, plus d'un enseignant sur deux (56 %) a effectué des HSA et ce dispositif est **de plus en plus utilisé pour faire face aux besoins de remplacements permanents en cours d'année**, ce qui a entraîné une augmentation de la dépense afférente de 4,4 % pour la rentrée scolaire 2010-2011 par rapport à la rentrée scolaire 2009-2010 ;

- les **heures supplémentaires effectives (HSE)**, lesquelles sont versées quand le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier ; il s'agit notamment des heures effectuées pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée ; les dépenses relatives aux HSE ont augmenté très fortement : dans l'enseignement public, leur montant est passé de 221,2 millions d'euros pour l'année scolaire 2007-2008 à 322,5 millions d'euros pour l'année scolaire 2010-2011, soit une hausse de 46 % en trois ans, mais qui doit être relativisée car les données fournies par le ministère de l'éducation nationale incluent les dispositifs particuliers d'accompagnement éducatif, représentant des dépenses à hauteur de 96,2 millions d'euros (soit 27 % de l'ensemble des HSE) ;

- les **heures d'interrogation (HI)** dans les classes préparatoires aux grandes écoles ;

- enfin, une catégorie « *autres heures* », dont le **ministère de l'éducation nationale ne précise pas ce qu'elle recouvre**, ce que vos rapporteurs spéciaux déplorent.

En 2012, la totalité des contingents d'heures supplémentaires devrait être reconduite.

**Ventilation de la dépense relative aux heures supplémentaires  
dans les programmes relatifs à l'enseignement public**

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
<b>HSA</b>	625 751 003	651 848 871	679 627 808	469 711	486 199	511 637
<b>HSE</b>	282 969 237	316 904 886	322 475 529	7 349 322	8 134 330	8 302 869
<b>HI</b>	67 366 996	69 735 095	69 263 577	1 216 230	1 241 722	1 229 167
<b>Autres heures</b>	24 528 169	24 530 487	24 398 059	809 977	807 222	821 823
<b>TOTAL</b>	<b>1 000 615 405</b>	<b>1 063 019 339</b>	<b>1 095 764 973</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

*ns : non significatif.*

*Source : ministère de l'éducation nationale*

**Ventilation de la dépense relative aux heures supplémentaires  
dans le programme 139 relatif à l'enseignement privé**

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
<b>HSA</b>	145 259 630	157 090 958	165 182 070	130 586	140 099	146 668
<b>HSE</b>	38 025 067	40 011 097	39 428 254	984 519	1 027 676	1 008 137
<b>HI</b>	12 330 793	12 643 118	12 173 190	259 662	264 124	253 186
<b>Autres heures</b>	1 786 867	1 675 021	1 616 994	37 628	34 992	33 899
<b>TOTAL</b>	<b>197 402 357</b>	<b>211 420 194</b>	<b>218 400 507</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

*ns : non significatif.*

*Source : ministère de l'éducation nationale*

Cette année, les réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux n'ont comporté aucune indication chiffrée sur le nombre d'heures supplémentaires prévues en 2012 ou pour l'année scolaire 2011-2012, ce qui est révélateur de **carences dans la gestion du ministère de l'éducation nationale.**

Par ailleurs, les données relatives aux heures supplémentaires ne sont pas suivies de manière précise dans le second degré : dans les réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux, le ministère de l'éducation nationale a indiqué que « *le nombre d'heures effectué par les enseignants du second degré est évalué par l'intermédiaire d'un taux moyen appliqué à la dépense* ».

Au-delà de ces imprécisions, qui nuisent à l'analyse du recours aux heures supplémentaires dans l'éducation nationale, il apparaît que **les dépenses relatives aux heures supplémentaires des seuls enseignants représentent 4 % des rémunérations d'activité de l'ensemble des personnels du ministère, soit quelque 40 000 ETPT.**

Les heures supplémentaires tendent à devenir **une variable d'ajustement de plus en plus utilisée pour combler la désorganisation du service public qui résulte de la suppression de dizaines de milliers de postes depuis 2007.**

**Vos rapporteurs spéciaux recommandent de ne plus imposer d'heures supplémentaires qui alourdissent la charge de travail des enseignants qui ne le souhaitent pas, en augmentant parallèlement le nombre de postes offerts aux concours.**

## **2. Les principaux facteurs d'évolution**

Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale à structure constante sont les suivants, pour la mission « Enseignement scolaire

(y compris le programme 143 « Enseignement technique agricole »), le détail des évolutions par programme figurant dans le tableau ci-après :

- **les économies** résultant de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2011 et de l'application en tiers d'année du schéma 2012, soit **467,8 millions d'euros** ;

- **les mesures catégorielles pour 2012 à hauteur de 178,7 millions d'euros**, dont 176 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale. **Le coût des mesures catégorielles représente 39 % des économies résultant des schémas d'emplois 2011 et 2012, alors qu'en théorie la moitié (50 %) des économies résultant des suppressions d'emplois devrait être reversée aux agents au titre du « retour catégoriel »**. L'encadré ci-après présente les principales mesures catégorielles du présent budget, mesurant l'effet en année pleine des principales mesures mises en œuvre à la rentrée 2011 ; pour le prochain exercice, le ministère de l'éducation nationale a sobrement indiqué dans la réponse aux questionnaires budgétaires que « *les mesures nouvelles 2012 ne sont pas encore arrêtées* » (à la date de réception de la réponse du ministère de l'éducation nationale, le 2 novembre 2011, soit moins de deux mois avant le début de l'année civile 2012 !), ce qui donne la fâcheuse **impression d'un pilotage à vue des mesures catégorielles : des crédits sont en effet inscrits dans le PLF 2012 au titre de « mesures nouvelles » pour l'année 2012, mais sans que leur nature soit précisée, alors même qu'elles représentent 165,4 millions d'euros, soit 93 % des mesures catégorielles inscrites dans le présent projet de loi de finances ; par ailleurs, aucune mesure catégorielle nouvelle n'est prévue pour l'enseignement technique agricole dans le présent projet de loi de finances, alors que celui-ci souffre d'un manque de moyens humains particulièrement patent ;**

**Les principales mesures catégorielles mises en œuvre à la rentrée scolaire 2011 et ayant un impact sur le budget 2012**

- 1) La revalorisation du régime indemnitaire des personnels exerçant dans les écoles du programme ECLAIR<sup>1</sup> représente un coût de 5,5 millions d'euros.
- 2) Les mesures spécifiques en faveur des personnels enseignants du privé sont évaluées à 3,38 millions d'euros.
- 3) La refonte du régime indemnitaire des personnels de direction prévue à la rentrée 2011 s'élève à 1,28 million d'euros.
- 4) La fusion des corps de techniciens de laboratoire et de techniciens de recherche et de formation, avec une adhésion concomitante au nouvel espace statutaire de la catégorie B, représente une dépense estimée à 0,53 million d'euros.

<sup>1</sup> Programme « Ecoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ».

- **les mesures générales à hauteur de 59,8 millions d'euros dont 59 millions d'euros pour le seul ministère de l'éducation nationale** ; le projet de loi de finances pour 2012 ne comporte cette année aucun effet de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au titre des années antérieures et ne prévoit pas de nouvelle revalorisation en 2012 ; **la non-revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique génère, pour le seul ministère de l'éducation nationale, une économie budgétaire annuelle supérieure à 400 millions d'euros, soit un montant quasi-équivalent à celui des suppressions de postes** (467,8 millions d'euros en 2012) ; dans ce contexte, les mesures générales correspondent d'abord au mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (**GIPA**)<sup>1</sup>, à hauteur de 48 millions d'euros (dont 47,5 millions d'euros pour les programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale), et qui apparaissent comme une alternative peu satisfaisante à la non-revalorisation du point d'indice, car tendant essentiellement à garantir le pouvoir d'achat des seuls fonctionnaires arrivés en fin de carrière ;

- un glissement vieillesse-technicité (GVT) « solde »<sup>2</sup> négatif (- 88,6 millions d'euros), ce qui signifie que le remplacement de personnels partant en retraite par de nouveaux entrants, en début de carrière (GVT négatif), génère une économie supérieure aux dépenses résultant des évolutions de carrière et des promotions (GVT positif) ; le solde négatif du GVT est un indice supplémentaire que **la carrière de nombreux enseignants et personnels administratifs de l'éducation nationale est bloquée** ;

---

<sup>1</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

<sup>2</sup> Il est rappelé que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),
- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

### Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Premier degré public	Second degré public	Vie de l'élève	Ens. privé	Prog. Soutien	Ens. Technique agricole	TOTAL
<b>Socle 2011</b>	11 898,7	20 273,2	1 306,6	6 311,3	995,3	615,8	41 400,9
<b>Schéma d'emplois</b>	-221,8	-179,2	0	-55,1	-8,5	-3,2	-467,8
<i>Impact 2011</i>	-163,2	-98,4	0	-33,9	-6,6	-1,6	-303,7
<i>Impact 2012</i>	-58,6	-80,8	0	-21,2	-1,9	-1,6	-164,1
<b>Mesures catégorielles</b>	57,8	73,5	10,0	26,2	8,5	2,7	178,7
<b>Mesures générales</b>	7,8	32,3	7,4	8,6	2,9	0,8	59,8
<i>Dont GIPA</i>	7,8	30,1	1,7	6,7	1,2	0,5	48,0
<b>GVT</b>	50,0	0	0	13,0	2,0	0,8	65,8
<b>Autres</b>	-65,7	-43,6	-1,6	-2,6	-0,1	25,0	- 88,6
<b>TOTAL</b>	11 726,8	20 156,2	1 322,4	6 301,4	1 000,1	641,9	41 148,8
<b>CAS pensions</b>	6 391,2	9 367,8	456,6	33,4	368,6	190,0	16 807,6

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances de la mission « Enseignement scolaire » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Par ailleurs, le montant des crédits correspondant à la **contribution de la mission « Enseignement scolaire » au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions)** passe de 16 070 millions d'euros en LFI 2011 à 16 808 millions d'euros dans le PLF 2012, soit une progression de **738 millions d'euros (+ 4,6 %)**.

Cette hausse résulte notamment de l'**augmentation du taux de contribution employeur de l'Etat de 65,39 % à 68,59 % (soit + 4,9 %)**. Le taux de cotisation salariale s'établira à 8,39 % en 2012, en application de l'article 42 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010, qui a prévu un relèvement de ce taux de 0,27 point chaque année pour atteindre en 2020 le taux en vigueur pour les régimes de droit commun (10,55 %).

En 2010, les ministères de l'éducation nationale et de la recherche ont représenté 35 667 nouvelles pensions civiles entrées en paiement, soit **51 % des nouvelles pensions civiles en 2012**.

Au 31 décembre 2010, le **nombre de pensionnés de l'Etat aux ministères de l'éducation nationale et de la recherche s'élevait à 842 257** (soit 49 % de l'ensemble des pensionnés civils de l'Etat), dont 739 827 ayants droit et 102 430 ayants cause.

### III. UNE DIMINUTION PARALLÈLE DU NOMBRE DE PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2

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

#### *A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE : DES EMPLOIS PRÉCAIRES ET DONT LE NOMBRE DIMINUE*

Regroupés au sein du programme 230 « Vie de l'élève », les personnels d'assistance éducative regroupent, notamment, les assistants d'éducation, les emplois vie scolaire, les auxiliaires de vie scolaire-collectifs et les assistants de scolarisation. En 2012, **88 866 personnes** seraient rémunérées sur la base des crédits d'intervention de ce programme au titre de leur mission d'assistance éducative.

Les suppressions d'emplois dans l'éducation nationale n'épargnent plus les personnels d'assistance éducative, dont l'essor avait traduit la **montée de l'emploi précaire** dans le périmètre du service public de l'éducation nationale. **Les restrictions budgétaires** ont atteint un niveau tel qu'elles **touchent désormais même les personnels d'assistance éducative, dont le nombre diminuerait de 3 500 (soit 3,8 % de leurs effectifs) dans le projet de loi de finances pour 2012.**

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

Votre commission des finances s'interroge comme chaque année sur la nécessité de prévoir, dans les prochaines lois de finances, une information plus précise du Parlement concernant l'évolution de ces personnels, dont le nombre semble en outre donner lieu à des évaluations approximatives, de l'ordre de la centaine d'emplois : par exemple, le nombre des assistants de scolarisation est estimé à 4 300.

Le nombre de contrats ne correspond pas non plus à celui des emplois financés par le PLF 2012. Faute d'explication, tant dans le PAP de la mission que dans les réponses à leurs questionnaires budgétaires, vos rapporteurs spéciaux en sont réduits à formuler l'hypothèse que le financement d'un même emploi, en année pleine, peut correspondre à la succession de plusieurs contrats. **De telles incertitudes sur le nombre exact d'ETP et d'ETPT – que le ministère de l'éducation ne prend ici pas le soin de distinguer – ne sont pas satisfaisantes.**

## 1. Les assistants d'éducation : 52 200 personnes

Recrutés prioritairement parmi les étudiants, les assistants d'éducation exercent des missions de surveillance et d'encadrement des élèves. Leur embauche s'opère sur des contrats d'une durée maximale de trois ans, renouvelables dans la limite d'une période d'engagement totale de six ans. On compte également parmi eux, depuis la rentrée scolaire, des assistants pédagogiques (soit 3 200 ETP) qui exercent des fonctions de soutien et d'accompagnement pédagogique.

L'ensemble des crédits de rémunération des assistants est en principe imputé sur l'action n° 1 du programme 230 « Vie de l'élève », en dehors des dépenses de personnel. Néanmoins, une partie des assistants occupent des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire dont les crédits relèvent des dépenses de l'action n° 3 (titre 2 lorsqu'il s'agit d'auxiliaires de vie scolaire – AVS – individuels, et titre 3 lorsqu'il s'agit d'AVS-collectifs).

Ainsi, s'agissant des assistants d'éducation n'occupant pas des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire, le PLF pour 2012 prévoit une dotation de **1 221,3 millions d'euros**. Celle-ci devrait permettre de financer en moyenne sur l'année **52 200 assistants d'éducation**<sup>1</sup> en tenant compte des indemnités journalières de sécurité sociale perçues par les établissements et d'un *turn-over* de l'ordre de 6 %.

Le nombre de postes (ETPT) prévus en 2012 est stable par rapport à l'année 2011. En pratique, en nombre d'emplois (ETP), **l'année scolaire 2010-2011 a marqué pour la première fois une diminution du nombre d'assistants d'éducation** (soit 63 009 ETP) par rapport à l'année scolaire 2009-2010 (soit 63 734 ETP) **de 1,1 %**.

## 2. Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 30 200 contrats

La seconde catégorie de personnels d'encadrement concerne les emplois vie scolaire (EVS). Ces emplois correspondent à des contrats aidés<sup>2</sup>. **Le PLF pour 2012 prévoit 128,5 millions d'euros** liés à ces emplois, qui ne sont pas financés dans leur totalité par le ministère de l'éducation nationale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la part du contrat laissée à la charge de l'employeur s'élève à 30 %.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'une rémunération moyenne annuelle de 25 090 euros, charges sociales comprises (en hausse de 1,6 % par rapport à 2011).

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

Les montants inscrits dans le PLF 2012 devraient servir à co-financer en moyenne **30 200 contrats aidés en 2012**, sur la base d'un coût moyen annuel de 4 182 euros. Hors transformation d'EVS en assistants de scolarisation (à hauteur de 4 300 ETP), le renchérissement du coût annuel, résultant d'une modification du taux de prise en charge par le ministère de l'éducation nationale, aurait pour conséquence de **diminuer de 3 500 le nombre de contrats (ETP) par rapport à l'année dernière**.

Le tableau ci-après présente l'évolution des contrats aidés depuis 2008. Après une augmentation jusqu'au 30 juin 2010, dans le cadre notamment du plan de relance pour l'économie, le nombre de contrats est en baisse.

Les contrats correspondent, pour moitié, à l'accompagnement d'élèves handicapés. Il faut donc **espérer que la diminution du nombre d'emplois de vie scolaire ne remettra pas en cause l'accompagnement du handicap à l'école**, alors que monte en puissance le dispositif des assistants d'éducation (cf. *infra*).

En particulier, le Gouvernement a opéré **une réduction drastique des effectifs des assistants des directeurs d'école** : au 31 décembre 2009, 20 449 contrats avaient ainsi été conclus, mais leur nombre ne s'élevait plus qu'à 16 482 au 31 décembre 2010 et à seulement 13 584 au 30 juin 2011.

Compte tenu du rôle essentiel de l'assistance administrative pour le bon fonctionnement des écoles maternelles et primaires, il convient de rétablir et de pérenniser ces aides administratives. Si le Gouvernement a finalement annoncé que 4 000 des 20 000 nouveaux contrats aidés seraient affectés à l'aide administrative des écoles, il est à noter que ces 4 000 emplois ne suffisent toujours pas à compenser le non-renouvellement d'emplois aidés à hauteur, l'an dernier, de 6 500 contrats.

La baisse du nombre de contrats pose de manière accrue la question de la **formation des agents quittant leurs fonctions**.

Depuis le début de l'année scolaire 2008-2009, des conventions régionales tripartites associent la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le rectorat et le site régional de Pôle emploi, dans chaque région, afin de formaliser la collaboration et les partenariats des acteurs locaux en matière de formation. Ces conventions régionales prévoient, notamment, que les services académiques et le service public régional de l'emploi arrêtent un plan annuel de formation des salariés en contrats aidés. Par ailleurs, les bénéficiaires de contrats aidés ont également accès au dispositif de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

### Effectifs des contrats aidés par mission depuis 2008

	2008	2009		2010		2011
	31 déc.	30 juin	31 déc.	30 juin	31 déc.	30 juin
Accompagnement élèves handicapés	12 133	13 522	19 232	21 032	22 479	24 163
Assistants directeurs d'école	19 501	20 195	20 449	19 523	16 482	13 584
Autres	9 396	10 406	11 864	11 764	9 591	6 730
Médiateurs	0	3 023	4 143	4 010	3 106	1 619
Total	41 030	47 146	55 688	56 329	51 658	46 096

Source : ministère de l'éducation nationale

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

Le PLF pour 2012 prévoit de mettre à disposition des établissements scolaires **54,3 millions d'euros** au titre de la rémunération des assistants d'éducation occupant les fonctions d'auxiliaires de vie scolaire-collectifs (AVS-CO). **Cette enveloppe devrait permettre de financer en année pleine 2 166 AVS-CO**, soit un nombre identique de contrats à celui de l'année 2011, pour une dotation en légère augmentation (de 1,1 million d'euros, soit une hausse de 2,1 %).

Les AVS-CO accompagnent les élèves handicapés au sein des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS).

### 4. Les assistants de scolarisation : 4 300 contrats

A la rentrée scolaire 2011, 2 000 assistants de scolarisation ont été mis en place pour l'accompagnement des élèves handicapés. Recrutés sous statut d'assistant d'éducation (AED), ils devraient, selon le Gouvernement, remplacer progressivement les emplois de vie scolaire recrutés sous contrats aidés, et dont 24 163 aidaient des élèves handicapés au 30 juin 2011.

Le présent projet de loi de finances prévoit de recruter 2 300 nouveaux assistants de scolarisation à la rentrée 2012 (soit 767 emplois ETPT en année pleine, s'ajoutant aux 2 000 emplois pourvus à la rentrée 2011).

Le coût de ce dispositif est évalué à 69,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012. Ce montant représente, selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, un coût unitaire de 25 080 euros en moyenne pour chacun des 2 767 ETPT d'assistants de scolarisation.

## **B. LES AUTRES PERSONNELS**

### **1. Les personnels de certaines collectivités d'outre-mer**

La rémunération de certaines catégories de personnels outre-mer n'est pas intégrée dans les dépenses dites de personnel (titre 2), bien que le présent projet de loi de finances intègre à la fonction publique d'Etat 414 instituteurs et agents techniques du cadre territorial de Mayotte, conformément à la loi de programmation pour l'outre mer du 21 juillet 2003.

Il s'agit des emplois suivants :

- les personnels des écoles primaires de Wallis et Futuna, dont la prise en charge fait l'objet d'une convention, entre le ministère chargé de l'éducation et la mission catholique, qui doit être renouvelée en 2011 ; la dotation s'élève en 2012 à 1,369 million d'euros, et est versée sous forme d'une contribution forfaitaire correspondant à la dotation de l'année précédente actualisée suivant l'évolution des effectifs d'élèves et le pourcentage d'actualisation retenu pour les dépenses de l'enseignement privé en métropole ; la dotation pour 2012 correspond à 2 000 élèves et 180 enseignants ;

- 141 maîtres d'internat et surveillants d'internat (MI-SE), dont la prise en charge donne lieu à un remboursement par l'Etat de 4,8 millions d'euros en 2012 à la collectivité de Polynésie française.

### **2. Les personnels non enseignants de l'enseignement privé**

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

Ainsi, **la part « personnels » du forfait externat** attribuée aux établissements d'enseignement privé scolaire sous contrat s'élève, dans le **PLF pour 2012**, à **627,85 millions d'euros** (hors prise en charge des frais de fonctionnement en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon), en augmentation de 2,9 % par rapport à 2011.

L'évolution de la dotation du forfait d'externat est examinée dans le troisième chapitre du présent rapport, dans le cadre de l'analyse des crédits du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés ».

De même, dans l'enseignement technique agricole, les subventions allouées aux établissements privés (crédits d'intervention) couvrent la rémunération des personnels non enseignants à temps plein.

### **3. Les personnels des opérateurs de la mission : de lourdes erreurs techniques qui rendent nécessaire une vision consolidée des emplois du ministère et des opérateurs**

Le programme « Soutien à la politique de l'éducation nationale » regroupe les opérateurs du ministère de l'éducation nationale : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), ainsi que le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les Centres régionaux de documentation pédagogique qui constituent le réseau du Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN).

Ayant été dissous en décembre 2010, l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) n'est plus un opérateur de l'enseignement scolaire. Ses emplois ont été répartis entre deux opérateurs : d'une part, le CNDP, rattaché à la mission « Enseignement scolaire » et, d'autre part, l'Ecole Normale Supérieure de Lyon ENS-Lyon, laquelle relève de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**Les subventions pour charge de service public en faveur de ces établissements s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2012, à 216,3 millions d'euros en AE et en CP.**

Par rapport à la LFI 2011, la diminution de 13,9 millions d'euros de la subvention de l'Etat en faveur de ces opérateurs s'explique par une **diminution du plafond d'emplois de 407 ETP** telle que détaillée ci-après (mais qui correspond à des transferts d'emplois à hauteur de 222 ETP, soit une **baisse de seulement 185 ETP à périmètre constant**).

Cette contraction des subventions est proposée indépendamment de la **correction d'erreurs d'imputation comptable**, qui avaient conduit à inclure dans le PLF 2011 :

- 610 emplois de personnels en adaptation longue durée (PALD), antérieurement mis à disposition du CNED mais intégrés depuis 2008 dans le programme 214 de la mission et dans son plafond d'emplois ; ces **610 emplois ont donc été comptés deux fois, dans le plafond d'emplois et parmi les emplois des opérateurs** ;

- de même, 214 emplois du SCEREN ont, eux aussi, figuré à la fois dans les crédits du programme 214 et le plafond d'emplois pris en charge par la subvention de l'Etat au SCEREN.

**Ces erreurs techniques portent sur 824 emplois, soit près d'un sixième des emplois des opérateurs dans la LFI 2011, ce qui est considérable. Une telle situation plaide pour une vision consolidée des emplois de l'Etat et de ses opérateurs lors de la présentation du projet de loi de finances initiale.**

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le plafond d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année en loi de finances, mais séparément du plafond d'emplois de l'Etat. Une consolidation requerra une harmonisation des données, puisque le plafond d'emplois de l'Etat est exprimé en ETPT et le plafond d'emplois des opérateurs en mesuré en ETP.

Le plafond d'emplois des opérateurs de l'Etat s'établirait en **2012**, pour le ministère de l'éducation nationale, à **4 756 emplois temps plein (ETP)**.

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

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

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

	<i>Réalisation 2010</i>	<i>Prévisions 2011</i>	<i>Prévisions 2012</i>
CEREQ	125	141	131*
CIEP	163	161	230
CNED	1 743	1 919	1 797
INRP	201	245	0
ONISEP	503	567	548 **
SCEREN	1 701	1 853	1 773
<b>Total</b>	<b>4 436</b>	<b>4 886</b>	<b>4 479</b>

\* Mais seulement 128 ETP dans les réponses au questionnaire budgétaire

\*\* Mais 551 ETP dans les réponses au questionnaire budgétaire

Source : projet de loi de finances pour 2012

Par rapport aux prévisions 2011, la **diminution de 407 ETP du plafond d'emplois des opérateurs** dans le présent PLF résulte de plusieurs facteurs, étant entendu que le solde des transferts d'emplois entre opérateurs est nul :

- **des suppressions de (-) 35 emplois**, principalement au CNED (- 14 emplois) et au SCEREN (- 13 emplois), traduisant l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ;

- **à hauteur de (-) 222 emplois**, des transferts d'emplois vers d'autres structures ou opérateurs, principalement le transfert de 219 postes de l'ex-INRP vers l'ENS de Lyon ;

- comme les années précédentes, **à hauteur de (-) 150 emplois, un ajustement partiel du plafond 2012 au niveau de consommation constaté en 2010**. Rappelons que la prévision de 2010 était de 4 919 emplois, soit 483 emplois de plus que la consommation. Le présent projet de loi de finances en tire les conséquences en diminuant respectivement de 71 emplois le plafond du CNED, de 59 emplois le plafond SCEREN et de 10 emplois les plafonds, respectivement, du CEREQ et de l'ONISEP, hors suppressions de postes liées à la règle du non-remplacement.

## CHAPITRE III

### EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES

#### I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES : UN RATIONNEMENT DES MOYENS QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE

##### A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION INFÉRIEURE À 1 % EN 2012

La mission « Enseignement scolaire » est dotée par le présent PLF de **62,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **62,33 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, dont la répartition entre les programmes de la mission est détaillée dans le tableau ci-dessous.

##### Crédits de la mission « Enseignement scolaire »

(en milliards d'euros)

Programmes	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP	Part des CP de la mission
140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	18,04	18,04	18,16	29,1 %	18,16	29,1 %
141 « Enseignement scolaire public du second degré »	29,41	29,41	29,67	47,6 %	29,67	47,6 %
230 « Vie de l'élève »	3,95	3,88	3,92	6,3 %	3,97	6,4 %
139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7,09	7,09	7,10	11,4 %	7,10	11,4 %
214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2,12	2,08	2,17	3,5 %	2,12	3,4 %
143 « Enseignement technique agricole »	1,30	1,29	1,32	2,1 %	1,31	2,1 %
<b>Total</b>	<b>61,91</b>	<b>61,79</b>	<b>62,34</b>	<b>100,0 %</b>	<b>62,33</b>	<b>100,0 %</b>

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2012

Par rapport à la LFI pour 2011 (61,91 milliards d'euros en AE et 61,79 milliards d'euros en CP), la dotation pour 2012 de la mission correspond à une **légère augmentation des AE (+ 0,7 %) et des CP (+ 0,9 %)**.

Pour les seuls programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, la dotation pour 2012 s'élève à 61,02 milliards d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 0,41 milliard d'euros (+ 0,7 %) en AE et de 0,52 milliard d'euros (+ 0,9 %) en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

**B. UN LÉGER DÉPASSEMENT DES PRÉVISIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES**

La **programmation triennale** visant la mission « Enseignement scolaire », traduite par le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014, se caractérise par **une légère diminution des dotations, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** :

- le plafond des autorisations d'engagement, fixé à 45,654 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011, doit diminuer à 45,344 milliards d'euros en 2012 (- 0,7 % par rapport à 2011) et à 45,118 milliards d'euros en 2013 (soit une diminution de 0,5 % par rapport à 2012) ;

- le plafond des crédits de paiement, fixé à 45,543 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011, doit diminuer à 45,390 milliards d'euros en 2012 (correspondant à une baisse de 0,3 % par rapport à 2011) et à 45,158 milliards d'euros en 2013 (en recul de 0,5 % par rapport à 2012).

Au format LPFP, les plafonds de la mission « Enseignement scolaire » dans le PLF 2012 s'élèvent à 45,548 milliards d'euros en AE et 45,537 milliards d'euros en CP. Ils atteignent 45,535 milliards d'euros en AE et 45,523 milliards d'euros en CP à périmètre constant et hors transferts vers d'autres missions.

Hors changements de périmètre et transferts, **les plafonds de la mission dans le présent PLF dépassent donc légèrement ceux de la LPFP** : de 0,013 milliard d'euros en AE (soit 0,03 %) et de 0,014 milliard d'euros en CP (soit 0,03 %).

Le ministère n'a pas justifié ces légers dépassements des plafonds qui ne remettent toutefois pas en cause une tendance de fond : **l'enseignement scolaire n'est pas une priorité budgétaire de l'actuel Gouvernement**. En particulier, comme cela a été observé dans le deuxième chapitre du présent rapport, la politique de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux est strictement observée dans l'éducation nationale.

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

### A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2012

**18,16 milliards d'euros en AE et en CP** sont proposés en 2012 pour l'enseignement scolaire public du premier degré. **99,8 %** des CP et des AE correspondent aux **dépenses de personnel** dont la présentation a été faite dans le deuxième chapitre du présent rapport.

A structure constante, les crédits de paiement du programme progressent de **0,65 % par rapport à 2011**, soit une augmentation légèrement inférieure à celle des crédits de personnel (+ 0,70 %). Ceci résulte d'une diminution des crédits de fonctionnement (de 11,6 millions d'euros) que ne compense pas la hausse des crédits d'intervention (à hauteur de 2,7 millions d'euros), mais les crédits de fonctionnement et d'intervention ne représentent que 0,2 % des moyens du programme.

#### Présentation par action des crédits demandés en 2012 pour le programme 140

(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 2012
01	Enseignement pré-élémentaire	4 681 675 836	495 605		4 682 171 441
02	Enseignement élémentaire	8 939 346 233	10 275 245	3 831 996	8 953 453 474
03	Besoins éducatifs particuliers	1 641 485 413	3 436 375		1 644 921 788
04	Formation des personnels enseignants	279 016 284	16 006 185		295 022 469
05	Remplacement	1 529 154 182			1 529 154 182
06	Pilotage et encadrement pédagogique	974 745 201	6 340 980		981 086 161
07	Personnels en situations diverses	72 471 672			72 471 762
<b>Total</b>		<b>18 117 894 911</b>	<b>36 554 390</b>	<b>3 831 996</b>	<b>18 158 281 297</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

## ***B. UN PROBLÈME QUI S'AGGRAVE : LES REMPLACEMENTS***

Les dotations des personnels affectés au remplacement, principalement titulaires, sont logés dans l'action n° 5 du programme 140. Les crédits de paiement demandés pour 2012 s'élèvent à 1,529 milliard d'euros, en hausse de 0,73 % par rapport à l'année 2011, soit une évolution comparable à celle de l'ensemble des crédits de personnel du programme (+ 0,70 %).

Lors de la table ronde que vos rapporteurs spéciaux ont organisée avec les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, leur attention a été attirée sur les **difficultés croissantes que pose le non-remplacement des personnels enseignants, dans un contexte de diminution du nombre d'emplois**. Il n'est pas acceptable que des rentrées scolaires aient lieu sans professeur.

La situation particulièrement dégradée qui a pu être observée lors de la dernière rentrée résulte d'un **choix délibéré du Gouvernement de faire porter les diminutions d'effectifs sur les personnels affectés au remplacement** : pour l'année scolaire 2011-2011, seulement 8,05 % des emplois avaient été affectés au remplacement, en net recul par rapport au pic observé lors de l'année scolaire 2008-2009 (8,44 %), après une première baisse lors de l'année scolaire 2009-2010 (8,32 %).

La politique de remplacement illustre tout particulièrement **les conséquences négatives du dialogue de gestion** engagé avec les académies : le PAP annexé au PLF 2012 les encourage explicitement à recourir à des contractuels ou à des étudiants, plutôt qu'à des personnels titulaires. Cette politique d'expédients explique la contradiction entre la diminution du nombre de personnels titulaires remplaçants et une meilleure couverture, selon le Gouvernement, des absences survenues dans le premier degré lors de l'année scolaire 2009-2010 (92,34 %, en hausse de 1,7 point par rapport à l'année scolaire 2008-2009, selon l'indicateur 3.2 associé à l'objectif de performance n° 3 du programme).

Dans les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'éducation nationale a cependant reconnu qu'il cherchait à améliorer les outils de pilotage du remplacement des personnels enseignants dans le premier degré, notamment par l'application ARIA (aide au remplacement en inspection académique), expérimentée entre février et juin 2010, avant d'être étendue à l'ensemble du territoire lors de la rentrée scolaire 2010.

**Une politique de précarisation de l'emploi, qui entraîne une baisse de la qualité du service public de l'éducation**, est tout particulièrement à l'œuvre en matière de remplacement.

***C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : TROP D'ÉLÈVES NE MAÎTRISENT TOUJOURS PAS LES COMPÉTENCES DE BASE À LA FIN DU PRIMAIRE***

Parmi les indicateurs de performance les plus représentatifs de la mission, le ministère de l'éducation nationale en retient tout particulièrement un pour l'enseignement du premier degré, afin de mesurer l'atteinte de l'objectif (n° 1) « Conduire tous les élèves à la **maîtrise des compétences de base** exigibles au terme de la scolarité primaire » : la **proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base** en français et en mathématiques.

**Les réalisations 2010 s'élèvent à 86,9 % en mathématiques et 89 % en français**, compte tenu de marges d'erreur, respectivement, de plus ou moins 1,9 % et 1,8 %. Ces deux chiffres sont **en recul** par rapport aux réalisations de l'année 2009 (88,3 % en français et 90,8 % en mathématiques, avec des marges d'erreur, respectivement, de plus ou moins 2 % et plus ou moins 1,9 %).

Si les cibles fixées pour 2013 (90 % en français et 92 % en mathématiques) peuvent paraître volontaristes, vos rapporteurs spéciaux se demandent si les prévisions 2012 seront effectivement atteintes (89,5 % en français et 91,7 % en mathématiques). En cas d'échec, ils l'interpréteront comme le signe de l'impossibilité de maintenir un enseignement de qualité avec des classes moins nombreuses et comptant plus d'élèves.

S'agissant des autres objectifs et indicateurs de performance du programme, il convient de mesurer les compétences sociales et civiques acquises en fin de CE1, qui est l'une des composantes de l'indicateur 1.2 de l'objectif n° 1, alors que cet item n'est aujourd'hui pas renseigné.

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

***A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012***

Le programme 141 « Enseignement public du second degré » rassemble, avec 29,67 milliards d'euros en AE et en CP, près de 47 % des dotations de la mission « Enseignement scolaire ».

**Les dépenses de personnel représentent 99,5 % des crédits** en AE et en CP. Le tableau ci-après présente la ventilation des crédits par action.

A structure constante, les crédits du programme augmentent de 0,50 % par rapport à 2011.

**Présentation par action des crédits demandés en 2012 pour le programme 141**

(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 2012
01	Enseignement en collège	10 628 646 131	3 680 998	54 343 673	10 686 670 802
02	Enseignement général et technologique en lycée	6 693 094 660	1 681 336	18 186 093	6 712 962 089
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 071 361 948	736 718	16 019 119	4 088 117 785
04	Apprentissage	5 904 803		1 888 303	7 793 106
05	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 963 347 132	268 827	2 497 484	1 966 113 443
06	Besoins éducatifs particuliers	1 127 817 450		5 939 691	1 133 757 141
07	Aide à l'insertion professionnelle	47 238 427		5 660 332	52 898 759
08	Information et orientation	295 240 171	1 192 007		296 432 178
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	112 191 265		3 858 555	116 049 820
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	91 524 452	25 987 788		117 512 240
11	Remplacement	1 358 104 784			1 358 104 784
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 076 402 574	5 840 836		3 082 243 410
13	Personnels en situations diverses	53 143 230			53 143 230
<b>Totaux</b>		<b>29 524 017 027</b>	<b>39 388 510</b>	<b>108 393 250</b>	<b>29 671 798 787</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

***B. L'AN II DE LA RÉFORME DU LYCÉE : QUAND FERA-T-ON LE BILAN  
DES PREMIÈRES MESURES ?***

Après la réforme de l'enseignement professionnel qui a produit ses pleins effets à la rentrée 2011, d'importants changements ont concerné **la classe de seconde du lycée général et technologique (LGT) à la rentrée 2010 puis la classe de première à la rentrée 2011, avant que ne soit concernée la classe de terminale en 2012 et en 2013.**

Ils se caractérisent par la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques décrits dans l'encadré ci-après :

### **Présentation par le Gouvernement des nouveaux dispositifs pédagogiques prévus par la réforme du lycée**

1) **Accompagnement personnalisé** (deux heures par semaine).

2) **Tutorats**, pour mieux aider l'élève dans son projet d'orientation. Le tutorat est assuré par des enseignants, dont les documentalistes, ou des conseillers principaux d'éducation, auxquels est versée une rémunération spécifique.

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

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

5) **Mise en place d'enseignements d'exploration** permettant une réversibilité des choix d'orientation.

Dans la voie générale, le cycle terminal des classes de première et de terminale se caractérise par un tronc commun élargi en première, avant une spécialisation plus approfondie en terminale

Chacune des trois séries de la voie générale (économique et sociale ES, littéraire L, scientifique S) comporte des enseignements communs et des enseignements qui lui sont spécifiques. En première, les enseignements communs représentent 60 % des enseignements, tandis que la proportion s'inverse en classe de terminale : les enseignements spécifiques représentent alors près de 70 % des enseignements. Par ailleurs, dans la série littéraire (L), des enseignements obligatoires de littérature et de littérature étrangère en langue étrangère sont introduits en première et en terminale.

*Source : réponses aux questionnaires budgétaires*

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la deuxième phase de la réforme des lycées, à la rentrée 2011, ait été engagée **sans avoir tiré de bilan des mesures appliquées à la classe de seconde, lors de la rentrée 2010**. Les seuls bilans établis l'ont été en interne par les inspecteurs généraux de l'éducation nationale. Une telle réforme, présentée comme conduite à titre expérimental, s'avère en réalité irréversible dès lors qu'elle a été engagée pour l'une des classes de lycée.

Par ailleurs, ils s'interrogent sur la **capacité à atteindre les objectifs fixés dans un contexte d'érosion constante des moyens pédagogiques**, notamment des crédits destinés à encourager l'innovation. Ce manque de ressources ne favorise pas la mise en place de méthodes nouvelles, comme la réforme était censée l'encourager. La globalisation des crédits, destinée à renforcer l'autonomie des lycées, est en réalité de nature à créer une mise en concurrence entre établissements et entre disciplines.

### ***C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DES OBJECTIFS DE RÉUSSITE SCOLAIRE ENCORE INCOMPLÈTEMENT ATTEINTS***

Pour le programme 141, trois indicateurs sont retenus comme les plus représentatifs de la mission :

- le taux d'accès au baccalauréat ;
- la proportion des jeunes âgés de 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire ;
- le taux d'accès au brevet.

Ces trois indicateurs sont tous associés à l'objectif « Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ».

Alors que le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a réaffirmé l'objectif de porter 80 % des élèves au niveau du baccalauréat, le taux d'obtention de ce diplôme a atteint, à la session 2011, un taux historiquement élevé de 71,8 %, très au-dessus de la réalisation 2010 (65,5 %) et dépassant d'ores et déjà la cible 2013 (68 %) qu'il conviendrait donc de réviser. Cependant, ce résultat a été obtenu dans un contexte délétère – fuites, abaissement de la moyenne requise au bac S – qui menace malheureusement l'avenir de ce diplôme.

La proportion des jeunes âgés de 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire a atteint 82,8 % en 2010, en baisse par rapport à 2009 (83,6 %) et loin des prévisions 2011 (86 %) et 2012 (86,5 %).

Le taux d'accès au brevet en 2010 (79,9 %) a en revanche légèrement progressé par rapport à 2009 (79,5 %), tout en restant en-deçà de la cible fixée pour 2013 (82 %).

Ces évolutions masquent par ailleurs des **inégalités sociales toujours aussi marquées dans la réussite scolaire**, et dont la résorption devrait également figurer parmi les indicateurs les plus significatifs de la mission. A cet égard, l'indicateur 1.2, mesurant la réussite des élèves issus de familles appartenant aux professions et catégories sociales (PCS) défavorisées, montre que les classes préparatoires aux grandes écoles ne comptent que 11,4 % d'enfants de familles appartenant à ces PCS, soit une proportion inférieure de moitié à leur part dans la population générale (21 %).

#### **IV. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »**

##### ***A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012***

Doté de 3,92 milliards d'euros en AE et de 3,97 milliards d'euros en CP dans le PLF 2012, le programme 230 « Vie de l'élève » rassemble **6,4 % des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire »**.

**Le présent programme a la particularité de représenter 60,6 % des dépenses d'intervention du titre 6 de la mission**, ce qui correspond à :

- **l'imputation des rémunérations des assistants d'éducation sur ce titre** (et non en dépenses de personnel du titre 2), pour un montant d'environ 1,2 milliard d'euros ;

- **la présence d'une partie des crédits d'action sociale (à hauteur de 721,3 millions d'euros, dont 531,8 millions d'euros au titre des bourses et 34,4 millions d'euros pour les fonds sociaux des établissements)**.

Depuis la rentrée 2009, il a été opéré une mutualisation de la gestion des bourses par les académies, afin de réaliser des économies de gestion et d'harmoniser les critères de répartition. Un bilan de cette politique devrait d'ailleurs être établi en concertation avec les personnels.

Les fonds sociaux sont versés par les établissements pour apporter une aide exceptionnelle aux familles défavorisées et permettre, notamment, l'accès à la cantine scolaire, aux transports et aux sorties scolaires, aux soins bucco-dentaires, aux matériels professionnels ou de sport, et aux manuels et fournitures scolaires.

Par ailleurs, le présent programme ne regroupe pas l'ensemble des crédits en faveur de l'action sociale puisque 66,6 millions d'euros sont logés dans le programme 139 relatif à l'enseignement privé.

**A structure constante, par rapport à l'année 2011, les crédits de paiement de ce programme augmentent de 2,3 % et les autorisations d'engagement diminuent de 0,7 %.**

**Présentation par action des crédits demandés en 2012 pour le programme 230**

(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 2012
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	943 965 962	26 100 000	1 223 573 385	2 193 639 347
02	Santé scolaire	437 469 337	3 100 000	3 300 000	443 869 337
03	Accompagnement des élèves handicapés	204 413 286	17 147 473	252 260 607	473 821 366
04	Action sociale	153 532 345	1 600 000	566 142 389	721 274 734
05	Accueil et service aux élèves	39 672 901		15 172 000	54 844 901
06	Actions éducatives complémentaires aux enseignements			85 273 080	85 273 080
<b>Totaux</b>		<b>1 749 799 984</b>	<b>47 947 473</b>	<b>2 145 721 461</b>	<b>3 972 722 765</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

Au sein de l'action n° 6, les subventions versées aux associations au titre de l'accompagnement éducatif sont en baisse de 32 %, puisqu'elles n'atteignent que 6,1 millions d'euros dans le PLF 2012 (contre 9 millions d'euros en LFI 2011). Il s'agit d'une baisse drastique des crédits alloués, non seulement à l'aide au travail scolaire (lesquels représentaient 62,4 % des financements au cours de l'année scolaire 2010-2011), mais également aux pratiques sportives (11,1 % des actions en 2010-2011), artistiques et culturelles (21 %) et linguistiques (5,5 %).

***B. L'AIDE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉLÈVES : UNE BAISSSE DU NOMBRE DE BOURSES PORTEUSE D'INÉGALITÉS***

**Les crédits d'action sociale** inscrits au programme 130 dans le PLF 2012 **sont en nette diminution** par rapport à 2011 :

- le montant des **bourses** baisse de 570,6 millions d'euros en LFI 2011 à 531,8 millions d'euros dans le présent PLF, soit une **chute brutale de 6,8 %** ;

- la dotation des **fonds sociaux**, qui devrait progresser en période de crise économique et de montée du chômage, diminue elle aussi de 36 millions d'euros en LFI 2011 à 34,4 millions d'euros dans le PLF 2012, soit une **baisse de 4,4 %**.

La contraction de ces crédits d'action sociale, dont 90 % des bénéficiaires sont des élèves de l'enseignement public, est d'autant plus

injuste que, **dans le même temps, les crédits d'action sociale** du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », **exclusivement réservés à l'enseignement privé, sont pratiquement préservés** : leur montant baisse de 66,7 millions d'euros en LFI 2011 à 66,6 millions d'euros dans le PLF 2012, soit une **érosion de 0,1 % seulement**.

Le ministère de l'éducation nationale invoque les évolutions démographiques pour justifier la diminution du montant des bourses, en reconnaissant dans le PAP de la mission que les revalorisations ne compensent pas la diminution prévue des effectifs.

En réalité, une analyse détaillée montre l'impact d'une **politique délibérée de limitation des dépenses sociales**.

Ainsi, les **bourses de collège** – dont ne bénéficient que les élèves de l'enseignement public – sont versées selon trois taux, en fonction de la situation des familles. Ces taux s'établissaient à 80,91 euros, 224,10 euros et 350,01 euros à la rentrée scolaire 2011. Le premier taux (80,91 euros en septembre 2011) est fixé par référence à la base mensuelle des allocations familiales, qui n'a pas augmenté le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Par conséquent, le premier **taux des bourses de collège est resté inchangé à la rentrée scolaire 2010, entraînant une perte de pouvoir d'achat pour les 359 036 familles bénéficiaires** de bourses de collège versées au premier taux, lors de l'année scolaire 2010-2011. Si la base mensuelle des allocations familiales a été revalorisée de 1,5 % le 1<sup>er</sup> janvier 2011, augmentant parallèlement le premier taux des bourses de collège versées à la rentrée scolaire 2011, il n'y a pas eu de rattrapage au titre de l'année scolaire 2010-2011, et la hausse de 1,5 % ne compense pas l'inflation du prix des produits de base.

Les **bourses nationales de lycée** bénéficient aux élèves scolarisés dans l'enseignement public ou privé. **La part d'élèves boursiers au lycée n'a cessé de baisser** : 23,50 % pour la rentrée scolaire 2008, 22,30 % en 2009 et 22,10 % en 2010, dernière année pour laquelle des statistiques ont été fournies à vos rapporteurs spéciaux. Trop de familles disposent de revenus légèrement supérieurs aux plafonds qui donnent accès à ces bourses : il convient donc d'en élargir l'accès à ces bourses pour qu'au moins, comme pour les bourses de collège, la part des bénéficiaires parmi l'ensemble des élèves reste stable.

S'agissant enfin des **fonds sociaux**, jusqu'en 2010 les crédits budgétaires inscrits en loi de finances initiale, à hauteur de 40 millions d'euros, ont fait **l'objet de « gels » de crédits non rétablis en gestion**. La conséquence a été un **effondrement de 53 % du nombre de bénéficiaires entre 2006 et 2010**, puisqu'on comptait 676 225 bénéficiaires en 2006 et seulement 318 842 bénéficiaires en 2010.

La diminution des sommes inscrites dans la LFI pour 2011 (36 millions d'euros) puis dans le PLF 2012 (34,4 millions d'euros) n'est pas une bonne réponse face à l'urgence sociale, compte tenu de besoins réels : en 2006, les sommes réellement allouées s'élevaient à 46,4 millions d'euros.

Quatre ans plus tard, le montant des fonds sociaux n'atteignait plus que 29,22 millions d'euros, ce qui pose la question du circuit de traitement des demandes reçues par les chefs d'établissement.

Enfin, l'**allocation de rentrée scolaire (ARS)**, versée sous condition de ressources, a bénéficié à 4,85 millions d'enfants à la rentrée 2010, selon les dernières statistiques définitives disponibles. Le nombre de bénéficiaires à la rentrée 2011 se serait élevé à 4,6 millions.

Les montants ont été revalorisés de 1,5 % pour la rentrée 2011 : 284,97 euros pour les enfants âgés de 6 à 10 ans, 300,66 euros pour les enfants de 11 à 14 ans et 311,11 euros pour ceux de 15 à 18 ans. Ces montants sont notoirement insuffisants pour les lycées professionnels et devraient être davantage modulés selon les niveaux de scolarisation. Par ailleurs, le versement fin août de l'ARS apparaît trop tardif.

Toutefois, cette augmentation ne couvre pas l'**explosion des frais de rentrée scolaire** à laquelle sont exposées les familles. Selon l'association Familles de France, le coût de la rentrée pour un élève en sixième, pour les seules fournitures (dont la papeterie) et les vêtements de sport, s'est élevé à 187,32 euros à la rentrée 2011, en hausse de 6,8 % par rapport à la rentrée 2010. Cette situation atteste de l'échec du ministère de l'éducation nationale à conclure un accord avec la grande distribution pour limiter le prix des dépenses de rentrée de nos enfants.

**Les crédits d'aide sociale mériteraient une analyse approfondie pour refonder les dispositifs existants afin de mieux répondre à l'urgence sociale et pour qu'ils ne soient plus une variable d'ajustement budgétaire.**

### ***C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : L'ACTION SOCIALE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ***

Aucun objectif ou indicateur de performance des actions du programme ne figure parmi ceux retenus par le ministère de l'éducation nationale comme les plus significatifs à l'échelle de la mission. **Il convient que, à l'avenir, l'action sociale figure clairement parmi les priorités de l'enseignement scolaire.**

A cet égard, **les actuels objectifs et indicateurs de performance sont pratiquement inexistant pour l'action sociale**, si l'on met à part la question du handicap : à l'objectif n° 3, qui mesure l'amélioration de la qualité de vie des élèves, est associé l'indicateur 3.2 qui mesure « *le taux de couverture des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées pour la scolarisation des élèves handicapés* ». Ce taux de couverture dépasse 90 % (plus exactement, 90,8 % en réalisation 2010), et il serait d'ailleurs utile de compléter l'information disponible sur des items

aujourd'hui non renseignés, en particulier le taux de couverture des prescriptions de mise à disposition de matériels pédagogiques adaptés.

Pour lutter contre le handicap à l'école, vos rapporteurs spéciaux sont toutefois convaincus qu'une des priorités est d'apporter les indispensables moyens en personnel et en formation, en veillant à assurer la création d'emplois pérennes sur des postes de titulaires. Ils ont rappelé cette urgence dans le deuxième chapitre du présent rapport, en s'alarmant de la diminution du nombre de contrats aidés au ministère de l'éducation nationale, alors que plus du tiers de ces contrats permettent l'accompagnement des élèves handicapés.

Dans le domaine de l'action sociale *stricto sensu*, le seul indicateur aujourd'hui retenu par le Gouvernement est la proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année, avec des réalisations encore loin de la cible fixée pour 2013 (85 %) : 69 % en 2009 et 72 % en 2010.

Toutefois, les moyens d'action sociale n'ont qu'une faible incidence sur cet indicateur, alors qu'**une batterie de données permettrait de mesurer l'efficacité des bourses et des fonds sociaux**, en particulier :

- les coûts et les délais de traitement des demandes, alors que la gestion des bourses par les académies est présentée comme une source d'économies ;

- la proportion d'établissements ayant instruit une demande d'intervention du fonds social, en indiquant par ailleurs les taux de réponses favorables ;

- la part des élèves qui, faute d'accès à la cantine scolaire, ne prennent pas de déjeuner ; si un tel indicateur faisait intervenir des facteurs extérieurs à celui des services sociaux, il serait une information précieuse sur l'environnement et le contexte de l'action sociale, nonobstant la mesure de la seule performance. La justification des crédits au premier euro n'exclut pas de faire également figurer au PAP des indicateurs de contexte ou d'activité des services de l'Etat.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent l'ardente nécessité de **compléter** sur ces différents points **le PAP qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2013**.

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

### A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012 : LA HAUSSE DU FORFAIT D'EXTERNAT (+ 2,9 %)

Les CP et les AE en faveur de l'enseignement privé au sein du programme « Enseignement privé du premier et du second degré » (hors enseignement agricole privé) s'élèvent à **7,106 milliards d'euros en 2012**, soit un niveau légèrement supérieur (+ 0,3 %) à celui des crédits ouverts en 2011.

Les **dépenses de personnel** (titre 3) **représentent 89,2 %** de la dotation du programme.

#### Présentation par action des crédits demandés en 2012 pour le programme 139

(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 2012
01	Enseignement pré-élémentaire	443 020 408			443 020 408
02	Enseignement élémentaire	1 168 896 955			1 168 896 955
03	Enseignement en collège	1 874 224 126			1 874 224 126
04	Enseignement général et technologique en lycée	1 200 929 809			1 200 929 809
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	759 722 582			759 722 582
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	259 284 795			259 284 795
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	149 889 579			149 889 579
08	Actions sociales en faveur des élèves			66 597 431	66 597 431
09	Fonctionnement des établissements		1 258 341	656 946 750	658 205 091
10	Formation initiale et continue des enseignants	20 549 377		40 398 280	60 947 657
11	Remplacement	167 416 989			167 416 989
12	Soutien	290 800 000	5 669 198		296 469 198
<b>Totaux</b>		<b>6 334 734 620</b>	<b>6 927 539</b>	<b>763 942 461</b>	<b>7 105 604 620</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

Les crédits proposés dans le PLF 2012 correspondent à la prise en charge par l'Etat des dépenses suivantes de l'enseignement privé :

- la rémunération de 138 639 personnes physiques dans les classes sous contrat simple ou d'association, ainsi que les charges sociales et fiscales de l'employeur ;

- les dépenses de formation initiale et continue des enseignants ;

- certaines dépenses de fonctionnement : dépenses pédagogiques, **forfait d'externat** (qui est une **subvention permettant de couvrir la dépense de rémunération des personnels non enseignants des classes du second degré sous contrat d'association**), emplois de vie scolaire lorsqu'ils sont consacrés à l'accompagnement d'élèves handicapés (contrats uniques d'insertion, contrats d'avenir, contrats d'accompagnement dans l'emploi...) ;

- des aides directes aux élèves (bourses de collège et de lycée, fonds sociaux).

Un peu plus de 2 millions d'élèves sont scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat, soit 17,2 % de l'ensemble des élèves, les proportions s'élevant à 13,4 % dans le premier degré et 21,7 % dans le second degré.

95 % des 8 117 établissements sous contrat sont de confession catholique. Les autres sont soit de confessions juive, protestante ou musulmane, soit laïcs. Certains établissements sont de langue régionale.

Les crédits du forfait d'externat, inscrits en titre 6, correspondent à **8,9 % des dépenses** du programme. Ils s'élèvent à 629,49 millions d'euros dans le présent PLF, dont 1,64 million d'euros de prise en charge de frais de fonctionnement en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon et 627,85 millions d'euros pour la part « personnels » du forfait d'externat, soit en moyenne 523 euros par élève.

Par rapport à la LFI 2011, la part « personnels » du forfait d'externat augmente de 17,7 millions d'euros (soit une **hausse de 2,9 %**), après une précédente augmentation de 11,2 millions d'euros en 2011. Cette majoration est justifiée par une augmentation du nombre d'élèves et la revalorisation triennale du forfait d'externat.

En 2012, les dépenses de l'enseignement privé logées dans le programme 139 progressent à un rythme encore plus faible (+ 0,3 %) que celui de l'enseignement scolaire public du premier et du second degrés relevant des programmes 140 et 141 (soit + 0,8 %). Toutefois, **fonder sur le nombre d'élèves la revalorisation du forfait d'externat**, qui est une dépense relativement dynamique, **peut créer un biais en faveur de l'inscription d'un nombre croissant d'élèves dans l'enseignement privé, au détriment de l'enseignement public**. Il convient de veiller à éviter un tel phénomène.

## ***B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE***

Les objectifs et indicateurs de performance de l'enseignement privé du premier et du second degrés reprennent ceux de l'enseignement public, avec lesquels ils se confondent en partie.

Dans le premier degré, un indicateur de performance est retenu comme le plus représentatif de la mission par le ministère de l'éducation nationale : la proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques.

Les taux réalisés en 2010 s'établissent à 91,7 % en français et 93,7 % en mathématiques, avec des marges d'erreur évaluées, respectivement, à plus ou moins 2,2 % et plus ou moins 1,8 %.

Dans le second degré, trois indicateurs du programme sont retenus comme les plus représentatifs de la mission :

- le taux d'accès au baccalauréat ;
- la proportion des jeunes âgés de 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire ;
- le taux d'accès au brevet.

Les indicateurs pour le second degré portent sur des données agrégées pour l'enseignement public et privé. Leur analyse figure donc ci-dessus, dans l'examen de la performance du programme 141.

## **VI. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »**

### ***A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012***

Doté de **2,17 milliards d'euros en AE et 2,12 milliards d'euros en CP** dans le PLF 2012, le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemble 3,4 % des crédits de paiement et 3,5 % des actions d'engagement de la missions « Enseignement scolaire ».

**Les actions les plus fortement dotées sont**, dans l'ordre : la politique des ressources humaines (action n° 6) ; la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier (action n° 8) ; le pilotage et la mise en œuvre des politiques éducatives (action n° 1). Il convient de noter que ce programme comprend également les subventions pour charge de service public des opérateurs du ministère de l'éducation nationale.

A périmètre constant, les **dotations** de ce programme **augmentent de 2,4 % en AE et de 1,9 % en CP**.

Par rapport à la LFI 2011, l'augmentation des AE – à hauteur de 50,3 millions d'euros - s'explique principalement par le **renouvellement**

prévu en 2012 **de 314 baux immobiliers**, correspondant à 27 % du parc locatif des services du ministère de l'éducation nationale, et la poursuite des projets pluriannuels de rénovation des systèmes d'information. Les AE de l'action n° 8 « Logistique, système d'information, immobilier » prévues pour 2012 augmentent ainsi de 45 millions d'euros par rapport à la LFI 2011.

Le tableau ci-après présente les dotations pour 2012 en **crédits de paiement**, en hausse de 39 millions d'euros par rapport à la LFI 2011.

**Présentation par action des crédits demandés en 2012 pour le programme 214**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2012
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	360 643 129	220 000			360 863 129
02	Evaluation et contrôle	68 706 964	5 138 000			73 844 964
03	Communication	8 485 721	6 453 015			14 938 736
04	Expertise juridique	9 580 653	6 348 000			15 928 653
05	Action internationale	5 200 926	8 629 999		2 682 180	16 513 105
06	Politique des ressources humaines	512 291 170	103 882 746		25 819 062	641 992 978
07	Établissements d'appui de la politique éducative		207 964 303			207 964 303
08	Logistique, système d'information, immobilier	246 085 900	263 335 232	64 679 974	11 540 000	585 641 106
09	Certification	157 670 165	33 003 112			190 673 277
10	Transports scolaires				7 400 000	7 400 000
<b>Total</b>		<b>1 368 664 628</b>	<b>634 974 407</b>	<b>64 679 974</b>	<b>47 441 242</b>	<b>2 115 760 251</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

En crédits de paiement, comme en autorisations d'engagement, la principale évolution des dotations entre la LFI 2011 et le PLF 2012 concerne, l'action n° 8 « Logistique, système d'information, immobilier ». Les CP de cette action augmentent de 34 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Par ailleurs, **les dépenses de personnel** atteignent 1 368,7 millions d'euros en CP, en progression de 25,2 millions d'euros (soit + **1,9 %**) par rapport à la LFI 2011, sous l'effet notamment d'une augmentation de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions » (+ 17,2 millions d'euros).

S'agissant des seuls crédits de rémunération au sein du titre 2, les rémunérations principales diminuent (- 5,3 millions d'euros) tandis que **les indemnités augmentent** (+ 13,4 millions d'euros, soit une progression de 10,1 % par rapport à la LFI 2011). Cette hausse des indemnités tient d'abord à des mesures nouvelles prévues dans le PLF 2012, à hauteur de 8,21 millions d'euros, mais dont le contenu n'était pas connu du ministère de l'éducation nationale lors de la transmission de ses réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux !

Les lourdes inconnues autour de l'ensemble des mesures nouvelles inscrites au PLF 2012 (hormis celles décidées à la rentrée 2011 et qui seront étendues en année pleine en 2012) font ainsi peser un **risque de rupture d'égalité** entre les différentes catégories de personnels de l'éducation nationale : il conviendra de **veiller à ce que les mesures nouvelles qui seront effectivement décidées ne pénalisent pas les enseignants par rapport aux personnels relevant du programme soutien.**

Une politique faisant de l'éducation une priorité nationale doit en effet motiver l'ensemble des fonctionnaires qui concourent à sa mise en œuvre.

#### ***B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DE LA BONNE INTERPRÉTATION DES STATISTIQUES SUR LE NOMBRE DE POSTES NON POURVUS À LA RENTRÉE SCOLAIRE***

Parmi les objectifs et indicateurs de performance, **le nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire 2010** a tout particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs spéciaux.

Dans le second degré, 2 099 postes n'étaient pas pourvus, en hausse de 4 % par rapport à la rentrée 2009, alors que les prévisions 2011 et 2012 et la cible pour 2013 visent à faire passer leur nombre en-dessous de 1 800, ce qui est encore au demeurant trop élevé.

Dans le premier degré, selon les statistiques du ministère de l'éducation nationale, tous les postes d'enseignants étaient pourvus à la rentrée 2010 (soit 0 poste non pourvu, contre 66 postes en 2009). Un taux de réussite aussi élevé laisse sceptique, au regard notamment des informations dont ont eu connaissance les élus locaux : peut-être aucun poste n'était-il effectivement vacant à la rentrée 2010 (ce qui n'a pas été le cas à la rentrée 2011), mais ne faut-il pas d'abord saluer la réactivité des enseignants à suppléer des personnels absents, ou encore y voir les résultats d'une politique de recours en

catastrophe à des personnels non enseignants, dans un contexte de baisse continue des effectifs ?

## VII. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

### A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2012 : DES MOYENS INSUFFISANTS

Donnant à la mission son caractère interministériel, le programme « Enseignement technique agricole » regroupe **2,1 %** des crédits de paiement (soit 1,31 milliard d'euros) et des autorisations d'engagement (à hauteur de 1,32 milliard d'euros) de la mission « Enseignement scolaire ».

**A structure constante**, par rapport à la LFI 2011, les moyens du programme **augmentent de 1,7 % en AE et de 1,2 % en CP**.

Le tableau ci-après détaille la répartition des crédits de paiement de la mission par action et par titre.

#### Présentation des crédits de paiement de l'enseignement technique agricole pour 2012

(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 2012
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	618 718 789		41 626 600	660 345 389
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	213 203 399		342 370 076	555 573 475
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)			81 348 845	81 348 845
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale			3 837 571	3 837 571
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		5 435 743		5 435 743
	<b>Total</b>	<b>831 922 188</b>	<b>5 435 743</b>	<b>469 183 092</b>	<b>1 306 541 023</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

Dans le deuxième chapitre du présent rapport, consacré à l'examen des dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire », vos rapporteurs spéciaux ont montré que **les baisses continues d'effectifs fragilisent grandement la pérennité de l'enseignement technique agricole, et plus encore de l'enseignement agricole public**. Redonner toute sa place à cet enseignement impose de **recréer les emplois supprimés depuis 2007**.

**A l'instar des emplois de personnel relevant du titre 2, tous les « clignotants budgétaires » sont au rouge.**

**L'aide sociale**, qui inclut les bourses d'étude, **est en baisse** : les CP inscrits en titre 6 dans l'action n° 3 s'élèvent à 81,349 millions d'euros dans le PLF 2012, en recul de 0,384 million d'euros par rapport à la LFI 2011 (soit - 0,5 %), alors que, à la rentrée 2010-2011, les boursiers représentaient 34 % des effectifs dans le secondaire et 61 % des effectifs dans le supérieur court des établissements de l'enseignement technique agricole.

Même les actions déjà les moins dotées sont encore rognées, comme en témoigne la baisse quasi-généralisée des dotations au sein de l'action n° 4 « Evolution des compétences et dynamique territoriale » :

- le montant des bourses à l'étranger (613 750 euros en 2012) baisse de 3 % par rapport à la LFI 2011 ;

- le financement des actions d'apprentissage et de formation professionnelle (1,201 million d'euros) recule de 2,6 % ;

- les projets d'insertion, d'adaptation pédagogique, d'animation et de développement rural (1,665 million d'euros) voient leurs crédits chuter de 2,6 % ;

- la dotation des actions de coopération internationale (277 500 euros) diminue de 2,6 % ;

- seuls les séjours linguistiques ne sont pas amputés, mais ils n'atteignent que 80 000 euros.

De même, au sein de l'action n° 5, les crédits relatifs aux frais de déplacement des inspecteurs de l'enseignement agricole (904 215 euros dans le PLF 2012) chutent de 2,7 %, la dotation nécessaire à l'organisation et la gestion des examens (4,37 millions d'euros) baisse de 2,6 % et l'Observatoire national de l'enseignement agricole devra organiser des études et des réunions avec des crédits encore moins importants (157 250 euros, soit un recul de 2,6 %).

**Le coût de rabout sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention** (hors action sociale) de l'enseignement technique agricole est **particulièrement important, à un taux pratiquement uniforme qui est compris entre 2,6 % et 3 % selon les postes de dépenses.**

Pour l'enseignement technique agricole, le budget 2012 signifie **toujours moins d'enseignants, moins de moyens, moins de classes et moins d'élèves**, accélérant ainsi la baisse des effectifs (171 111 inscrits à la rentrée scolaire 2010, soit une baisse de 64 élèves par rapport à la rentrée 2009<sup>1</sup>).

Fort d'un réseau de 795 établissements, l'enseignement technique agricole possède pourtant **des spécificités** qui devraient plaider pour une meilleure prise en compte de ses besoins : d'une part, presque tous les établissements possèdent un internat ; d'autre part, l'enseignement dispensé est fortement lié aux cycles supérieurs, dans la mesure notamment où quatre établissements participent aux missions d'appui de l'enseignement agricole, à savoir le Centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet, l'Institut national supérieur des sciences agronomiques de l'alimentation et de l'environnement à Dijon, l'Ecole nationale de formation agronomique de Toulouse (ENFAT) et Montpellier Sup Agro.

#### ***B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE COMME VOIE D'ACCÈS À L'EMPLOI***

Dans le champ de l'enseignement technique agricole, un indicateur est reconnu comme l'un des plus représentatifs au sein de la mission « Enseignement scolaire » : **le taux d'insertion professionnelle**.

A court terme (7 mois), suivant les résultats de l'enquête conduite en 2010 auprès de diplômés de l'année 2009, le taux d'insertion professionnelle s'élevait à :

- 54,7 % pour les titulaires d'un brevet d'étude professionnelle agricole (BEPA) ou d'un certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) ;

- 72,6 % pour les diplômés de niveau bac professionnel ou brevet de technicien agricole (BTA) ;

- 71,9 % pour les titulaires d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA).

A plus long terme (33 mois), ces taux s'établissaient :

- en 2009, dernière année pour laquelle des statistiques de réalisation sont disponibles, à 84,2 % pour les titulaires d'un BEPA ou d'un CAPA et à 94,5 % pour les diplômés de niveau bac professionnel ou BTA ;

- en 2010, à 93,5 % pour les titulaires d'un BTSA.

---

<sup>1</sup> Selon les informations figurant en page 405 du PAP de la mission « Enseignement scolaire » annexé au PLF 2012, ces données n'étant pas cohérentes avec celles figurant dans la présentation du programme (p. 381) de ce même document : 171 686 élèves inscrits au cours de l'année 2010-2011. L'inclusion des territoires et départements d'outre-mer dans ce nombre de 171 686 explique peut-être cette différence de 575 élèves...

Ces données montrent que l'enseignement agricole est une bonne voie d'accès à l'emploi, même si **un effort doit encore être mené pour les titulaires d'un BEPA ou d'un CAPA.**

On observe que le taux d'insertion professionnelle est plus bas pour les titulaires d'un BTSA que pour les diplômés de niveau bac professionnel ou BTA, ce qui peut soulever un problème de **surqualification** des emplois occupés par une partie **des BTSA.**

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

*ARTICLE 51 septies (nouveau)*  
(Art. L. 351-3 et L. 916-1 du code de l'éducation)

### **Création d'une aide mutualisée à la scolarisation des enfants handicapés**

**Commentaire : le présent article vise à créer une aide mutualisée à la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire, tout en aménageant le régime d'aide individuelle.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Suite à l'adoption de la loi sur le handicap du 11 février 2005<sup>1</sup>, le Gouvernement a mis en place des dispositifs d'aide à la scolarisation des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire.

Dans ce cadre, l'article L. 351-3 du code de l'éducation précise le statut et les modalités d'intervention des assistants d'éducation qui offrent une aide individuelle aux enfants handicapés.

Ainsi que le précise le premier alinéa de l'article L. 351-3 du code de l'éducation, il appartient à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de constater qu'un enfant peut être scolarisé en milieu ordinaire, à condition de bénéficier d'une **aide individuelle** dont la commission détermine la quotité horaire. Cette aide est apportée par des assistants d'éducation qui exercent des fonctions d'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés ou d'accompagnement auprès des étudiants handicapés, dans les conditions fixées au sixième alinéa de l'article L. 916-1 du code de l'éducation.

Le contrat de travail des assistants d'éducation précise le nom des écoles et des établissements où ils sont susceptibles d'exercer leurs fonctions.

L'aide individuelle intervient après accord entre l'inspecteur d'académie et la famille de l'élève. Elle peut être assurée par une association ou un groupement d'associations ayant conclu une convention avec le ministère chargé de l'éducation nationale.

Il s'agit d'emplois contractuels (financés par des crédits d'intervention inscrits au titre 6), et ne relevant donc pas du plafond des emplois rémunérés par l'Etat.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article fait suite aux réflexions menées lors de la réunion, le 8 juin 2011, de la conférence nationale sur le handicap.

Il vise à la création, à l'article L. 351-3 du code de l'éducation, d'une **aide mutualisée**, dont la CPADH arrêterait le principe, pour les enfants handicapés dont la scolarisation n'implique pas de recourir à une aide individuelle. Cette aide mutualisée serait apportée par 2 300 nouveaux assistants d'éducation, à compter de la rentrée 2012, qui s'ajouteraient aux 2 000 assistants d'éducation mis en place depuis la rentrée 2011 et qui apportent une aide individuelle. Au total, 2 767 ETPT d'assistants de scolarisation sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2012, correspondant à un coût estimé par le Gouvernement à 69,4 millions d'euros.

Par ailleurs, le présent article prévoit des **aménagements du statut** de ces assistants d'éducation (appelés assistants de scolarisation lorsqu'ils apportent une aide aux enfants et étudiants handicapés) :

- si l'aide à l'élève handicapé ne comporte pas de soutien pédagogique, les assistants d'éducation peuvent être recrutés sans condition de diplôme ;

- à l'article L. 916-1 du code de l'éducation, il est précisé que, lorsque ces assistants d'éducation sont recrutés pour l'aide à l'inclusion scolaire des élèves handicapés, y compris en dehors du temps scolaire, leur recrutement intervient après accord de l'inspecteur d'académie ; toujours à ce même article du code de l'éducation, les notions d'accueil et d'intégration scolaires seraient remplacées par celle d'inclusion scolaire ;

- les établissements privés pourraient également recruter des assistants d'éducation ;

- la formation spécifique que doivent recevoir les assistants d'éducation, mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 351-3 du code de l'éducation dans le droit existant, relèverait du domaine réglementaire du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'étant engagé en séance publique à l'Assemblée nationale à maintenir sa politique de formation.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le soutien à la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire doit constituer une priorité de l'action gouvernementale. En ce sens, la création d'un dispositif d'aide mutualisée, ainsi que l'assouplissement des conditions de diplôme qui sont un frein préjudiciable au recrutement d'assistants d'éducation, constituent des signes positifs.

Une **incertitude demeure toutefois sur la formation de ces assistants d'éducation** : il serait souhaitable que le Gouvernement précise, en séance publique, les actions concrètes qu'il entend mener, alors que les personnels concernés sont recrutés sur des contrats précaires et qu'il convient d'accompagner leur professionnalisation.

Par ailleurs, en 2009 et en 2010, le Gouvernement s'était engagé à déposer devant le Parlement, avant le 30 juin de chaque année, un rapport sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés. Ce rapport semble d'autant plus nécessaire que la succession des dispositifs de contrats aidés ne permet ni d'avoir une vision claire de la politique gouvernementale et du nombre de contrats conclus, ni des réponses apportées aux demandes des enseignants, des élèves et des familles.

C'est pourquoi un **amendement** vous est proposé pour **réitérer la demande de dépôt de ce rapport, déjà prévu par les lois de finances pour 2010 et 2011.**

**Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**



*ARTICLE 51 octies (nouveau)*  
*(Art. L. 914-1-1 [nouveau] du code de l'éducation)*

**Consolidation du régime de retraite temporaire  
des maîtres des établissements d'enseignement privé**

**Commentaire : le présent article vise à inscrire dans la loi le régime de retraite temporaire des maîtres des établissements d'enseignement privé (RETREP) qui, dans le droit existant, relève du domaine réglementaire.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Un décret du 2 janvier 1980 a institué un **régime de retraite temporaire des maîtres des établissements d'enseignement privé (RETREP)**, permettant leur prise en charge, lors de la cessation d'activité, dans les mêmes conditions que leurs collègues de l'enseignement public jusqu'à ce qu'ils puissent bénéficier d'une retraite du régime général de sécurité sociale à taux plein.

Les règles applicables au RETREP ont été modifiées à plusieurs reprises, notamment suite aux réformes des retraites intervenues en 2003 et en 2010, pour maintenir le principe de parité avec le dispositif applicable aux enseignants des établissements publics.

Malgré son nom qui ne fait référence qu'aux enseignants, le RETREP s'étend également aux personnels de documentation de l'enseignement privé.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article **consolide le RETREP en inscrivant ses dispositions dans la loi**, et non plus dans un décret.

En effet, l'instauration d'un régime de retraite relève du domaine législatif.

Le nouvel article L. 914-1-1, qu'il est proposé d'insérer dans le code de l'éducation, précise que les bénéficiaires du RETREP doivent être titulaires d'un contrat définitif ou d'un agrément au moment de leur demande d'admission à ce régime. Les conditions de durée de service, d'application des coefficients de majoration et de minoration, de limites d'âge et de cumul des droits à pension sont identiques à celles applicables pour les enseignants du secteur public.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article opère une consolidation juridique pour garantir l'application du principe de parité entre les enseignements public et privé : vos rapporteurs spéciaux s'en félicitent.

Il ne représente aucun coût supplémentaire pour les finances publiques.

Reprenant une proposition de loi de notre collègue député Yves Durand, il a été adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 51 octies (nouveau)*

**Rapport au Parlement sur les emplois précaires du ministère de l'Éducation nationale**

**Commentaire : le présent article tend à ce que le Gouvernement dépose au Parlement un rapport sur les emplois précaires de l'Éducation nationale, au plus tard le 30 avril 2012.**

Selon le ministère de l'éducation nationale, le nombre de professeurs contractuels a augmenté de 76 % entre le 31 décembre 2005 (9 684,2 ETP) et le 31 décembre 2010 (17 039,3 ETP), révélant un recours accru à des personnels non titulaires pour assurer les métiers du service public de l'enseignement.

Afin de mieux connaître la précarisation du métier d'enseignant en France, vos rapporteurs spéciaux proposent le dépôt d'un rapport au Parlement avant le 30 avril 2012 qui préciserait le nombre de maîtres auxiliaires, d'enseignants contractuels et de vacataires recrutés par le ministère de l'éducation nationale depuis le 31 décembre 2005, et qui détaillerait la répartition de ces emplois par académie, leur incidence sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ainsi que le recours aux services d'agences publiques ou privées.

Un tel bilan participerait à l'évaluation, plus globalement, des besoins de personnels titulaires dans l'éducation nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.**



**AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION  
« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

N°	<b>1</b>
----	----------

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. FOUCAUD et HAUT,  
au nom de la commission des finances

---

ARTICLE 51 SEPTIES

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. - Le rapport prévu à l'article 121 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et à l'article 160 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 est remis chaque année au plus tard le 30 juin.

**OBJET**

Cet amendement tend à **compléter un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.**

L'article 51 *septies* adopté par l'Assemblée nationale vise à préciser, dans le code de l'éducation, les modalités d'action des 2 300 nouveaux emplois d'assistants de scolarisation, dont le financement est prévu par le projet de loi de finances pour 2012. Les inspecteurs d'académie pourront recruter ces assistants d'éducation sur des missions d'aide mutualisée.

Sans contester, bien évidemment, la nécessité de soutenir l'insertion des personnes handicapées, vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le Gouvernement fasse enfin un **bilan** des mesures adoptées en matière de **handicap à l'école**.

Lors de l'examen du PLF 2010, puis du PLF 2011, le Parlement avait adopté un amendement tendant à la remise chaque année d'un rapport sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés, alors que **les incertitudes entourant les contrats aidés pour l'aide aux enfants handicapés soulèvent de nombreuses inquiétudes des parents, des enfants et des personnels éducatifs**.

En effet, il serait souhaitable que la même personne puisse effectuer un suivi des enfants handicapés, alors qu'aujourd'hui son recrutement sous un statut précaire fragilise sa situation professionnelle.

C'est pourquoi cet **amendement réitère la demande d'un rapport**, chaque année, sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés.



PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION  
« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

N°	2
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

MM. FOUCAUD et HAUT,  
au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 51 OCTIES

Après l'article 51 *octies*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au plus tard le 30 avril 2012, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport sur le nombre de maîtres auxiliaires, d'enseignants contractuels et de vacataires recrutés par le ministère de l'éducation nationale depuis le 31 décembre 2005, et détaillant la répartition de ces emplois par académie, leur incidence sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ainsi que le recours aux services d'agences publiques ou privées.

### OBJET

Selon le ministère de l'éducation nationale, le nombre de professeurs contractuels a augmenté de 76 % entre le 31 décembre 2005 (9 684,2 ETP) et le 31 décembre 2010 (17 039,3 ETP), révélant un recours accru à des personnels non titulaires pour assurer les métiers du service public de l'enseignement.

Afin de mieux connaître la précarisation du métier d'enseignant en France, le présent amendement tend au dépôt d'un rapport au Parlement avant le 30 avril 2012 qui préciserait le nombre de maîtres auxiliaires, d'enseignants contractuels et de vacataires recrutés par le ministère de l'éducation nationale depuis le 31 décembre 2005, et qui détaillerait la répartition de ces emplois par

académie, leur incidence sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ainsi que le recours aux services d'agences publiques ou privées.

En effet, il est de plus en plus fréquent que le ministère de l'éducation nationale ait recours aux services de Pôle emploi pour recruter ces professeurs contractuels, alors que dans le même temps il diminue le nombre de postes offerts aux concours.

Par ailleurs, ces postes ne sont pas compris dans le plafond d'emplois du ministère.

Un tel bilan participerait à l'évaluation, plus globalement, des besoins de personnels titulaires dans l'éducation nationale.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **minoration de 20 millions d'euros**, en AE et CP, des crédits de la mission, en application du plan d'économies d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011. Il se décompose comme suit :

- une minoration de **11 millions d'euros** des crédits du programme « Vie de l'élève » destinés **aux bourses de collèges et de lycées** ; selon le Gouvernement, cet ajustement repose sur une prévision actualisée de cette dépense prenant en compte sa sous-exécution en 2010 (à hauteur de 513 millions d'euros dépensés pour une dotation de 528 millions d'euros), son exécution attendue en 2011 et l'évolution effective du nombre d'élèves à la rentrée 2011 dans les établissements de l'enseignement secondaire ;

- une diminution de **2 millions d'euros** des crédits du programme « Vie de l'élève » destinés aux **fonds sociaux**, que le Gouvernement justifie par la sous-exécution constatée en gestion 2010 (30 millions d'euros ont été dépensés alors que 40 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale) et les prévisions de dépenses 2011 ; les crédits inscrits pour 2012 sont ainsi ramenés de 34 à 32 millions d'euros.

- une minoration de **6 millions d'euros** de la subvention pour charges de service public des opérateurs de la mission « Enseignement scolaire » (programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale), compensée par une mobilisation des fonds de roulement des établissements concernés.

- une diminution de **1 million d'euros** des crédits du programme « **Enseignement technique agricole** », dont 0,6 million d'euros concernent les seules aides sociales aux élèves de l'enseignement technique agricole. La décomposition des autres baisses de crédits de ce programme n'a pas été explicitée clairement par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son amendement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon l'exposé des motifs de l'amendement, une baisse de 0,4 million d'euros des crédits est prévue « au titre de l'enseignement public » (sans davantage de précisions), tandis que d'autres diminutions s'imputent à hauteur de « 0,03 million d'euros sur les compétences et dynamiques territoriales et 0,04 million d'euros au titre des moyens communs à l'enseignement technique agricole ». Ces sommes, ajoutées à la baisse de 600 000 euros des bourses des élèves de l'enseignement technique agricole, s'élèvent à 1 070 000 euros, et non à 1 000 000 euros comme indiqué dans le dispositif de l'amendement, ce qui ne permet donc pas de flécher précisément les dotations dont les montants diminuent.

**Vos rapporteurs spéciaux n'approuvent pas ces baisses de crédits,** concentrées sur l'aide sociale, **qui vont toucher les familles les plus démunies.** L'argument du Gouvernement d'une sous-exécution des dépenses n'est pas recevable, car il ne tient compte ni des suites apportées aux demandes d'aides sociales, ni de la précarité d'un nombre grandissant de familles dans un contexte de crise économique et financière.

Enfin, il est particulièrement regrettable que **les crédits de l'enseignement technique agricole** soient **affectés à hauteur de 5 % de l'ensemble des diminutions de dotations** votées en première délibération par l'Assemblée nationale, alors que le programme « Enseignement technique agricole » ne représente que 2 % des dotations de la mission, ce qui contribue à dégrader encore davantage la situation de l'enseignement agricole.

## **II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION**

### ***A. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE***

Une **minoration de 63 413 856 euros** en AE et en CP des crédits de la mission « Enseignement scolaire » a été adoptée au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011. Elle se répartit comme suit :

1) une minoration de 928 551 euros des crédits de titre 2 du programme « Enseignement technique agricole » résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

2) une minoration de 17 726 458 euros en AE et en CP des dotations du programme « Enseignement scolaire public du premier degré » se répartissant entre :

- une diminution de 17 719 691 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 6 767 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

3) une minoration de 30 457 442 euros en AE et en CP des dotations du programme « Enseignement scolaire public du second degré » se répartissant entre :

- une diminution de 30 437 522 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 19 920 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

4) une minoration de 3 913 111 euros en AE et en CP des dotations du programme « Vie de l'élève » se répartissant entre :

- une diminution de 1 912 567 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 544 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- une baisse de 2 000 000 euros des subventions aux associations ;

5) la minoration de 7 780 180 euros en AE et en CP des dotations du programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

6) la minoration de 2 608 114 euros en AE et en CP des dotations du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » se répartissant entre :

- une diminution de 1 489 044 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 1 119 070 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme.

#### ***B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Enseignement scolaire » de 2 503 050 euros en AE et en CP.

### **III. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS**

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, deux articles additionnels rattachés à la présente mission et tendant à :

- créer une aide mutualisée à la scolarisation des enfants handicapés ;

- consolider le régime de retraite temporaire des maîtres des établissements d'enseignement privé.

Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 10 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».**

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – S'agissant de la mission « Enseignement scolaire », permettez-moi tout d'abord de rappeler son importance dans le budget de l'Etat : les crédits s'élèvent à 62,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à un plafond d'emplois de 981 206 emplois rémunérés au ministère de l'éducation nationale.

J'inscris mes pas dans ceux de mon prédécesseur, notre ancien collègue Gérard Longuet, qui avait souligné des déficiences dans la gestion du ministère de l'éducation nationale. Ces observations sont, hélas, toujours d'actualité :

- concernant l'enseignement technique agricole, notre ancien collègue Gérard Longuet avait relevé, lors de l'examen en commission le 17 novembre 2010 des crédits de la mission « Enseignement scolaire » inscrits au PLF 2011, que la contraction des emplois « eu égard à la taille des établissements comme à leur répartition sur l'ensemble du territoire, conduit à des fermetures de classe ou de sites scolaires. Nous avons donc un vrai sujet quant à l'application de la diminution des effectifs dans l'enseignement technique agricole » ;

- s'agissant des corrections techniques du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, celles-ci s'élevaient à 20 359 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), ce qui avait fait dire à notre collègue Gérard Longuet que « le ministère de l'éducation nationale semble fâché avec la comptabilité (...) Contrairement aux années précédentes, le schéma d'emplois n'est pas justifié au niveau national mais renvoyé à la responsabilité des académies » ; or, cette année encore nous ne savons toujours pas comment les suppressions d'emplois ont été réparties par académie, plus d'un an après l'engagement de cette réforme ;

- concernant les suppressions d'emplois, notre ancien collègue Gérard Longuet disait encore : « il conviendra sans doute d'interroger le ministre sur la soutenabilité à moyen terme » d'une telle politique ; nous sommes bien arrivés dans l'Education nationale au « bout du bout » au non-remplacement d'un départ en retraite sur deux ;

- enfin, les plafonds d'emplois en exécution ne correspondent toujours pas aux prévisions de la loi de finances, faute pour le Gouvernement de savoir procéder à temps à la « régularisation du désajustement constaté entre recrutements et départs » ; en d'autres termes, le ministère de l'éducation nationale ne parvient pas à anticiper correctement les comportements de départs

en retraite de ses agents, ni à ajuster en conséquence le nombre de postes offerts aux différents concours.

Je souhaite aussi rendre un hommage à notre collègue Jean-Claude Carle, lorsqu'il observait que les suppressions de postes « donnaient une certaine prime à la facilité », dans son rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le système scolaire, déposé le 21 juin 2011.

Le présent projet loi de finances poursuit la politique de suppression de postes, à hauteur de 15 640 ETPT en 2012 (à périmètre constant), ce nombre comportant l'effet en année pleine des suppressions de postes de la rentrée 2011 et 14 000 nouvelles suppressions d'emplois prévues à la rentrée 2012. L'économie correspondante s'élève à 467 millions d'euros, soit l'équivalent de la non-revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique pour les personnels de l'éducation nationale.

Entre la loi de finances initiale pour 2008 et le présent projet de loi de finances, ce sont 70 600 postes qui ont été supprimés dans l'éducation nationale, dont 68 000 postes d'enseignants et 2 600 postes de personnels administratifs et d'accompagnement.

Pour vos rapporteurs spéciaux le rétablissement des postes d'enseignants supprimés depuis 2007 doit constituer une priorité, si l'on veut redonner au service public de l'éducation les moyens de ses ambitions au service de notre jeunesse.

Par ailleurs, la répartition des suppressions de postes entre le public et le privé n'est pas équitable. En effet, l'enseignement privé représente moins de 10 % des suppressions de postes, alors qu'il est d'usage d'appliquer un prorata de 20 % entre les créations ou les suppressions de postes de l'enseignement public et les créations ou les suppressions d'emplois de l'enseignement privé.

Toujours en ce qui concerne les effectifs, le nombre de professeurs contractuels n'est toujours pas connu avec précision : entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2010, le nombre de professeurs contractuels aura augmenté de 76 %. Ces informations doivent être publiques, et c'est pourquoi nous vous proposerons un amendement au nom de votre commission des finances que présentera Thierry Foucaud.

Une dernière variable d'ajustement des emplois de l'éducation nationale porte sur les dépenses relatives aux heures supplémentaires. Celles-ci s'élèvent à 1,31 milliard d'euros pour l'année scolaire 2010-2011, en hausse de 3,1 % par rapport à l'année scolaire 2009 2010. Ces sommes sont l'équivalent de 40 000 emplois (ETPT).

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je rejoins d'autant plus le constat formulé par Claude Haut que, s'agissant des personnels du ministère de l'éducation nationale rémunérés sur d'autres crédits que ceux du titre 2, les effectifs sont également à la baisse. Les contrats aidés des personnels d'assistance éducative correspondraient à 88 688 emplois dans le projet de loi de finances

pour 2012, en diminution de 3 500 par rapport à 2011. Toutes les catégories d'emplois sont donc touchées, y compris les emplois les plus précaires.

Dans ce contexte, l'enseignement technique agricole connaît une évolution particulièrement inquiétante. La suppression de 280 postes (ETP) en 2012 représente un taux de non-remplacement de plus de 68,3 % des départs en retraite, ce qui est l'un des taux les plus élevés du budget de l'Etat.

De même, aucune mesure catégorielle n'est prévue dans l'enseignement agricole à la rentrée 2012.

Au sein de l'enseignement agricole, l'enseignement public est particulièrement menacé : il représente 37 % des effectifs scolarisés mais concentre 60 % des suppressions de postes, en méconnaissance de l'application de la règle de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé. Une telle situation a justifié la création d'un comité permanent de défense et de développement de l'enseignement agricole public.

Notre collègue Claude Haut évoquait les graves carences dans la gestion du ministère de l'éducation nationale, qui révèlent un manque de pilotage au plus haut niveau. Je ne prendrai qu'un seul exemple des erreurs dites « techniques » sur le nombre d'emplois corrigées dans le présent PLF : pour les emplois des opérateurs, ces erreurs portent sur 824 ETP, soit un sixième du total de ces emplois.

A défaut de revaloriser l'ensemble de ses fonctionnaires, le ministère de l'éducation nationale privilégie l'adoption de mesures nouvelles. 165,4 millions d'euros de mesures nouvelles sont ainsi inscrites au PLF 2012, mais aucune précision n'est apportée quant à leur contenu, à leurs bénéficiaires, ni aux politiques que ces mesures sont censées mettre en œuvre. On demande donc au Parlement d'accorder un blanc-seing au Gouvernement.

La politique sociale du ministère de l'éducation nationale n'est pas plus satisfaisante. Le montant alloué aux bourses, soit 570,6 millions d'euros, diminue de 6,8 %. La dotation des fonds sociaux, accordés par les chefs d'établissement aux familles les plus en difficulté, accuse un recul de 4,4 %. Par ailleurs, aucun objectif ni indicateur de performance ne mesure l'efficacité de ces crédits d'action sociale.

Suppressions d'emplois, sacrifice de l'enseignement public agricole, opacité et erreurs sur le nombre de postes ou encore les mesures catégorielles envisagées en 2012, réduction drastique des crédits d'action sociale : le budget de l'éducation nationale proposé pour 2012 tourne le dos à l'effort que devrait conduire notre nation pour assurer l'égalité des chances de tous les enfants.

Les politiques menées ne sont pas davantage satisfaisantes. Que dire de la suppression de milliers de postes d'enseignants du réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED) ? La suspension des allocations familiales s'inscrit dans une logique consistant à surveiller et punir. Les établissements de réinsertion sociale, loin d'être un outil de lutte contre le décrochage scolaire,

deviennent un instrument de police. La réforme du lycée conduit à une désorganisation et à une remise en cause du statut.

Vous comprendrez donc, mes chers collègues, pourquoi vos rapporteurs spéciaux préconisent à la commission des finances le rejet des crédits de la mission « Enseignement scolaire », tout en proposant un amendement pour lutter contre la précarisation des emplois.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je souhaiterais poser une question et formuler une observation.

Tout d'abord, quel est le montant des mesures catégorielles, censées compenser le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite ?

Par ailleurs, j'ai relevé le coût des heures supplémentaires, soit 1,31 milliard d'euros pour l'année scolaire 2010-2011, ou l'équivalent de 40 000 ETPT. A la différence du secteur privé, une partie de ces heures supplémentaires correspond manifestement à la satisfaction de besoins pérennes. Au demeurant, nous aurons un débat en séance publique sur les heures supplémentaires en général, lesquelles représentent un coût social et fiscal de 4,9 milliards d'euros.

S'agissant des heures supplémentaires dans l'Education nationale, dont les crédits ont augmenté de 3 % pendant l'année scolaire 2010-2011 par rapport à l'année scolaire 2009 2010, elles correspondent à 40 000 emplois qui sont autant de postes qu'il conviendra de ne pas voir disparaître dans l'Education nationale.

Je souhaiterais la création de vrais postes. Il s'agit d'une priorité politique à assumer.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – Les mesures catégorielles en 2012 atteindront 178,7 millions d'euros en 2012 pour la mission « Enseignement scolaire », dont 176 millions d'euros pour les programmes de cette mission relevant du ministère de l'éducation nationale. Ce montant représente 39 % des économies résultant du schéma d'emplois, alors que « le retour catégoriel » vers les agents devrait s'élever à 50 % selon le Gouvernement.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Nous touchons là à un débat global, relevant de l'économie réelle, dans l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Ce taux de non-remplacement n'est d'ailleurs pas le plus élevé au ministère de l'éducation nationale même si, compte tenu du nombre d'emplois d'enseignants, les effectifs les plus nombreux concernés par la règle du « un sur deux » se situent bien dans l'Education nationale.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je partage pleinement la remarque de notre rapporteure générale sur la nécessité d'embaucher des enseignants et d'arrêter de supprimer des postes. Par ailleurs, je trouve étrange que le Gouvernement impose ainsi aux collectivités locales d'embaucher des contractuels, sans qu'il s'applique la même règle.

Les moyens nécessaires doivent être affectés non seulement à l'embauche d'enseignants, mais aussi à un développement de la formation. Cette question est apparue de manière récurrente dans les débats que nous avons eus avec Claude Haut, lors de deux tables rondes ayant réuni les représentants des enseignants et des associations des parents d'élèves, que nous avons ainsi voulu interroger dans leur diversité.

**M. Éric Doligé.** – J'aurai l'occasion de revenir sur les dépenses de personnel après avoir lu le chapitre qu'y consacrent nos rapporteurs spéciaux.

Par ailleurs, dans le cadre du transfert aux collectivités territoriales de personnels non enseignants, j'ai le sentiment que les règles que s'applique l'Etat en matière de formation, de handicap et de santé ne sont pas les mêmes que celles qu'il impose aux collectivités territoriales et aux entreprises du secteur privé.

**M. Gérard Miquel.** – Au sein de l'enseignement technique agricole, je suis assez surpris du traitement réservé à l'enseignement public, qui concentre 60 % des suppressions de postes alors qu'il n'accueille que 37 % des élèves. Comment expliquer une ponction aussi lourde ?

**Mme Michèle André.** – La loi de 2005 a posé le principe d'une intégration des enfants handicapés dans les classes ordinaires. Je m'interroge donc sur les conditions d'encadrement des enfants handicapés par les titulaires de contrats aidés, notamment lorsque ces contrats arrivent à échéance, face au désarroi des familles et des jeunes.

Par ailleurs, quels sont les critères retenus pour la détermination du montant des primes de fin d'année des recteurs et des inspecteurs d'académie ? Certains mauvais esprits laissent sous-entendre que ces primes seraient d'autant plus élevées que les recteurs et les inspecteurs d'académie ferment un nombre de classes plus important.

Dans les départements ruraux où nous avons encore des écoles avec des effectifs moindres, et où l'intégration scolaire avait été exemplaire, ces suppressions de postes s'ajoutent aux diminutions d'emplois dans les autres services publics, comme les hôpitaux.

**M. Jean Arthuis.** – Je remercie nos rapporteurs spéciaux d'avoir souligné les difficultés de l'enseignement agricole.

J'aurais toutefois souhaité avoir des précisions sur la répartition des suppressions de postes, qui relèvent à 60 % du secteur public et à 40 % de l'enseignement privé. Nos rapporteurs spéciaux observent ainsi que l'enseignement public paie le plus lourd tribut en matière de diminution d'emplois, mais qu'il ne représente que 37 % des effectifs scolarisés. Or, ils indiquent par ailleurs que les trois quarts des dépenses de personnel du titre 2 relèvent des établissements publics et seulement un quart des établissements privés. Mais peut-être faut-il également prendre en compte les rémunérations de collaborateurs sur des dépenses d'intervention du titre 6, lesquelles s'élèvent à 342 millions d'euros dans les établissements privés et 42 millions d'euros dans les établissements publics ?

**M. Yvon Collin.** – Je partage les inquiétudes de Gérard Miquel, Jean Arthuis et beaucoup d'autres de nos collègues, quant aux lourdes menaces pesant sur l'enseignement technique agricole. A cet égard, nos rapporteurs spéciaux peuvent-ils expliciter leur proposition de scinder leur programme 143 en deux programmes, l'un public et l'autre privé, afin de garantir une répartition des moyens plus équitable ?

**M. François Trucy.** – Je comprends l'irritation de notre collègue Nicole Bricq, quand le Gouvernement octroie des heures supplémentaires d'une part, et supprime des postes d'autre part. Mais si la commission des finances se prononce pour le rejet des crédits, elle se prive de la possibilité d'un amendement de suppression de ces heures supplémentaires dans la fonction publique. Je reconnais être un peu provocateur...

**M. Philippe Dallier.** – Je souhaite revenir sur les nombreuses critiques que nous entendons à propos de la suppression de postes RASED. Or, la suppression de l'école le samedi a permis de dégager du temps pour un soutien personnalisé aux enfants en difficulté, même si l'on a évolué de l'objectif d'une aide aux enfants en difficulté grave d'intégration vers une attention plus particulière portée à l'ensemble des élèves qui connaissent des difficultés d'apprentissage.

A entendre nos rapporteurs spéciaux, nous sommes dans la critique du « tout ou rien », du « blanc ou noir ».

Dispose-t-on donc de détails sur la réutilisation des heures supplémentaires ? En effet, une partie des heures supplémentaires est destinée à la mise en œuvre du plan ambition réussite, où l'on incite d'ailleurs les enseignants à effectuer des heures supplémentaires très bien payées, ce qui a nécessairement un coût.

C'est pourquoi, si l'on supprime des heures supplémentaires pour retrouver l'équivalent de 40 000 postes, il y aura de nombreuses désorganisations sur le terrain, par exemple pour la conduite des programmes « ambition réussite ».

**M. Vincent Delahaye.** – Certaines informations mériteront de figurer dans le rapport spécial comme le nombre total d'élèves. Selon mes informations, le nombre d'élèves a augmenté de 960 entre 2007 et 2010, tandis que 242 classes ont été ouvertes durant la même période, ce qui montre qu'il n'y a pas eu de fermetures de classes en masse et en nombre. Mais encore faudrait-il disposer de données plus récentes.

Or, nos rapporteurs spéciaux déplorent la « position peu flatteuse de la France au sein de l'OCDE ». Pourtant, les dépenses moyennes par élève, soit 9 562 dollars, sont supérieures de 10 % à la moyenne de l'OCDE, tandis que la taille des classes françaises est également plus importante. Faut-il en déduire que nous dépensons proportionnellement plus d'argent pour les besoins de l'administration centrale ? Quels sont les effectifs de celle ci ?

En outre, j'ai lu que 21 000 enseignants n'étaient pas dans des classes face à des élèves.

Enfin, nos rapporteurs spéciaux connaissent-ils les effectifs des personnes qui travaillent sur les programmes, dont j'ai estimé le nombre entre 600 et 800 ? Je pense qu'une partie de ces effectifs pourrait être consacrée à pourvoir des postes d'enseignants dans les classes, tandis que parallèlement les programmes pourraient n'être modifiés qu'une fois tous les cinq ans, et non plus chaque année.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – En ce qui concerne la formation des personnels transférés aux collectivités territoriales, les mêmes obligations réglementaires s'appliquent à toutes les collectivités publiques, l'Etat comme les collectivités territoriales.

**M. Éric Doligé.** – Je parlais de la valeur des investissements consacrés à la formation et au handicap. Les dépenses de l'Etat sont-elles les mêmes que dans nos collectivités territoriales ?

M. Claude Haut, rapporteur spécial. – Nous ne disposons malheureusement pas de données relatives aux collectivités territoriales pour pouvoir établir une comparaison.

Sur la question du handicap, je rappelle que le rapport au Parlement prévu par un amendement du Sénat l'an dernier n'a toujours pas été déposé, alors que la date limite de sa remise était fixée au 30 juin 2011. Nous allons le réclamer.

Si l'on ne peut pas constater à ce stade de diminution du nombre de contrats aidés consacrés au handicap à l'école, il convient d'être vigilant sur cette question. En particulier, quand ces contrats, relevant d'un statut précaire, arrivent à échéance, il faut s'assurer de leur bon renouvellement. Au demeurant, il est préférable que la même personne assure la continuité de l'aide à un enfant handicapé.

S'agissant des RASED, si des postes ont pu être supprimés à bon escient dans le cadre d'une réorganisation du temps de travail, je suis en désaccord avec mon collègue Philippe Dallier : la disparition des RASED a posé des problèmes dans mon département.

**M. Philippe Dallier.** – J'invite simplement à relativiser le tableau très noir que vous dressez de la disparition des RASED, au regard de la situation en Seine-Saint-Denis, où s'est bien mis en place un soutien individualisé en lieu et place des RASED.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – Il existe sans doute des situations différentes, à analyser plus en détail.

En ce qui concerne les heures supplémentaires, personne n'imagine qu'on pourrait tout de suite y mettre fin en créant 40 000 postes.

Parmi ces heures supplémentaires, les heures supplémentaires années (HSA) rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants qui

dépassent de manière permanente, sur l'ensemble de l'année scolaire, leur maximum hebdomadaire de service. Les HSA représentent plus de la moitié des dépenses relatives à l'ensemble des heures supplémentaires.

Par ailleurs, les heures supplémentaires effectives (HSE) sont versées quand le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier, notamment pour le remplacement d'un enseignant absent pendant une courte durée.

Le ministère de l'éducation nationale distingue également les heures d'interrogation (HI) dans les classes préparatoires aux grandes écoles et utilise une catégorie « autres heures », dont on ne sait pas ce qu'elles recouvrent mais dont le volume est très faible.

En conclusion, toutes les heures supplémentaires ne correspondent pas à des postes à temps complet.

**M. François Trucy.** – Je ne faisais que reprendre une excellente observation de notre rapporteure générale.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ces chiffres montrent toutefois une situation un peu ubuesque où des heures supplémentaires peuvent couvrir des besoins permanents. Les heures supplémentaires sont un facteur d'assouplissement de l'organisation ; elles n'ont pas vocation à remplacer des emplois pérennes.

**M. Jean Arthuis.** – Les heures supplémentaires peuvent répondre à deux préoccupations : payer mieux les enseignants, qui ne sont pas surrémunérés et dont il faut mieux reconnaître le travail ; répondre à des situations d'ajustement ponctuel, pour lesquelles les heures supplémentaires constituent un élément de souplesse. Connaît-on la répartition des heures supplémentaires par établissement et par discipline ? En tout cas, il faut éviter une rigidité extrême qui ne contribuerait pas à la qualité de l'enseignement.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je reconnais le besoin de souplesse, mais je constate également la satisfaction de besoins pérennes par le recours aux heures supplémentaires.

Par ailleurs, la France est le pays d'Europe qui consacre les sommes les plus importantes aux emplois à domicile, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, et le soutien scolaire privé en représente une part importante, à la charge de l'ensemble des contribuables. Ce sont pourtant les catégories sociales les plus aisées qui recourent au soutien scolaire privé.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Il vaudrait mieux consacrer nos moyens à l'aide aux devoirs.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ce sont les contribuables qui paient pour les besoins non satisfaits par l'Education nationale. L'INSEE a montré que les contribuables relevant du dernier décile de l'impôt sur le revenu recourent le plus fortement aux emplois à domicile.

**M. Éric Doligé** – Il faut aussi prendre en compte les contraintes horaires des enseignants. Leurs plages horaires leur permettent d'effectuer quelques heures supplémentaires et d'améliorer ainsi leur situation. Il existe des situations particulières méritant d'être examinées.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – S'agissant des plafonds d'emplois au ministère de l'éducation nationale, une partie des personnels d'administration centrale effectue des tâches partagées avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette clef de répartition nous est inconnue. L'Education nationale ne sait toujours pas compter.

**M. Vincent Delahaye** – Je pense que, au sein de l'OCDE, nous devons être les champions du monde du coût d'encadrement par élève, compte tenu de la dépense moyenne par élève et du nombre d'élèves par classe. Des dépenses excessives sont sans doute affectées à l'encadrement.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je partage la remarque de notre collègue Philippe Dallier sur la nécessité d'appréciations nuancées.

Seul le Gouvernement pourra répondre à plusieurs des questions qui ont été soulevées, s'agissant des effectifs et des sommes allouées à une politique en particulier. Tel est d'ailleurs le sens de l'amendement que nous allons vous proposer : nous-mêmes avons des questions sans réponse.

Dans l'enseignement agricole, la division entre le public et le privé ne doit pas être notre seule ligne de conduite. Les débats des années précédentes ont montré des analyses convergentes sur l'insuffisance des moyens. Le Gouvernement devra s'expliquer en séance publique, même si la différence de traitement relève d'une organisation différente dans les établissements publics et privés : pour ces derniers, les négociations sur la création ou la suppression de postes relèvent du secrétaire général de l'enseignement catholique, comme ce dernier l'a d'ailleurs expliqué à vos rapporteurs spéciaux.

Les précisions sur les effectifs scolarisés figureront dans le rapport spécial, sans que je sois certain que ces données soient favorables au Gouvernement, tout en rappelant par ailleurs les données comparatives de l'OCDE.

Faute d'information suffisante sur ce point dans les documents budgétaires, le Gouvernement sera en mesure de s'exprimer sur les primes des recteurs.

S'agissant enfin des RASED, des postes ont effectivement été rétablis, mais nous ne connaissons pas leur répartition par académie. Des départements ont rencontré des problèmes réels.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale.** – Notamment la Seine-Saint-Denis.

**M. Philippe Dallier** – Il faut faire la part des choses. Il ne s'agit pas seulement de suppressions de postes pures et simples, comme je l'entends dire à longueur de temps, mais aussi d'une réorganisation du soutien scolaire.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – On ne connaît pas aujourd’hui le nombre de RASED.

**M. Philippe Dallier** – Ce qui ne nous permet pas de porter un jugement.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Aidez-nous donc à obtenir ces informations du Gouvernement.

**M. Jean Arthuis** – Pour les agents relevant de contrats aidés, le statut précaire de leur engagement est proprement insupportable. Il est mis un terme à leur contrat au moment où ils ont acquis une expérience professionnelle. La précarité de la situation où sont plongés ces agents contraste avec le statut protecteur de la fonction publique. Une telle situation n’est absolument pas satisfaisante.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Les emplois RASED font partie de l’ensemble plus vaste des assistants d’éducation, dont le nombre s’élevait à 19 795 au 31 janvier 2004 et à 51 056 au 31 janvier 2011. Les missions assumées par les titulaires de ces postes mériteraient des éclaircissements.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – Sur les 46 096 contrats aidés que comptait l’Education nationale au 30 juin 2011, 24 161 contrats étaient destinés à l’accompagnement des élèves handicapés, tandis qu’on comptait 13 584 assistants aux directeurs d’école à la même date.

**M. Jean Arthuis** – Ces contrats s’ajoutent au plafond d’emplois du ministère de l’éducation nationale, soit 981 000 postes.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – En effet, car il s’agit de dépenses d’intervention imputées au titre 6, et non de dépenses de personnel relevant du titre 2.

**M. Jean Arthuis** – On peut estimer à près de 100 000 le nombre de postes relevant de ces dépenses d’intervention...

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – ... et qui s’ajoutent en effet au plafond d’emplois.

**M. Jean-Claude Frécon, président.** – J’en viens maintenant au vote sur les crédits de la mission. Vos rapporteurs spéciaux en proposent le rejet.

*La commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».*

**M. Jean-Claude Frécon, président.** – Nos rapporteurs spéciaux proposent, par ailleurs, l’adoption d’un amendement portant article additionnel.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Nous vous proposons d’insérer, après l’article 51 *sexies*, un article additionnel visant à ce que, au plus tard le 30 avril 2012, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport sur le nombre de maîtres auxiliaires, d’enseignants contractuels et de vacataires recrutés par le ministère de l’éducation nationale depuis le 31 décembre 2005, et détaillant

la répartition de ces emplois par académie, leur incidence sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ainsi que le recours aux services d'agences publiques ou privées.

Ce rapport répondrait à plusieurs des interrogations qui se sont fait jour ce matin.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'amendement présenté par MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux, tendant à insérer un article additionnel après l'article 51 octies du projet de loi de finances pour 2012.*

**M. Jean Arthuis** – Suivant cette même logique de remise d'un rapport pour éclairer l'opinion publique et les parlementaires, je déposerai un amendement portant sur l'enseignement technique agricole.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – Les difficultés de ces établissements pourront d'ailleurs justifier un contrôle sur place de vos rapporteurs spéciaux.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Un amendement proche de celui de notre collègue Jean Arthuis avait été déposé l'an dernier par les sénateurs du groupe CRC SPG. Je soutiendrai donc l'amendement de notre collègue Jean Arthuis...

**M. Claude Haut, rapporteur spécial.** – ... sur lequel la commission des finances pourrait donc émettre un avis favorable.

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

**Elle a adopté un amendement à l'article 51 septies tendant au dépôt d'un rapport sur la situation du handicap à l'école, et elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de cet article ainsi modifié.**

**Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 51 octies.**

**Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 51 octies.**