

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 13

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Gérard LONGUET

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

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

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
A. L'ÉDUCATION NATIONALE, UNE POLITIQUE PUBLIQUE SOUMISE AUX MÊMES EXIGENCES D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE QUE LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES	8
B. LES ÉVOLUTIONS POSITIVES DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2007 ET DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008.....	9
1. <i>L'assouplissement de la carte scolaire et la confirmation de sa suppression à l'horizon 2010</i>	9
2. <i>L'amorce d'une réflexion concernant les rythmes scolaires hebdomadaires et annuels</i>	10
a) La suppression du samedi matin	10
b) L'optimisation du mois de juin au lycée	11
3. <i>Les efforts du PLF 2008 en matière de maîtrise et de mobilisation des personnels</i>	11
a) La rationalisation de certaines catégories d'emplois	12
b) Le recours accru aux heures supplémentaires	12
4. <i>Le renforcement de l'accompagnement des élèves selon leurs besoins</i>	14
a) La généralisation des PPRE	14
b) Les études surveillées	15
c) L'éducation prioritaire	16
d) Les élèves handicapés.....	18
e) Les élèves « primo-arrivants »	19
C. LES POINTS QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS.....	20
1. <i>Quels objectifs pour l'enseignement scolaire ?</i>	20
2. <i>Quelle traduction budgétaire pour la revalorisation de la fonction enseignante ?</i>	21
3. <i>Les ressources de la mission « Enseignement scolaire » sont-elles exploitées ?</i>	22
CHAPITRE I : LES DÉPENSES DE PERSONNEL : + DE 95 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION	25
I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS PAR LE MINISTÈRE NE PERMET PAS D'APPRÉHENDER PLEINEMENT L'ÉVOLUTION DES PERSONNELS CONCOURANT AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION	25
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE.....	25
B. ... DOIT ÊTRE CORRIGÉE PAR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	26
II. LES DÉPENSES DE PERSONNEL RELEVANT DU TITRE 2.....	27
A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION EN 2008 : UNE LECTURE COMPLIQUÉE PAR LA TRANSFORMATION D'EMPLOIS EN HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....	27
1. <i>L'explication du plafond d'emplois proposée pour 2008</i>	28
2. <i>Le PLF 2008 prévoit la suppression de 11.200 emplois (soit 3.900 ETPT) à la rentrée 2008 pour la mission « Enseignement scolaire »</i>	28
a) Le personnel enseignant : - 10.200 emplois à la rentrée 2008	28
b) Le personnel non enseignant : la suppression de 1.000 emplois.....	29

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION.....	30
1. La décomposition de la masse salariale.....	30
a) Les primes et les indemnités.....	30
b) La question des crédits consacrés aux vacances.....	30
2. Les principaux facteurs d'évolution.....	32
III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL NE RELEVANT PAS DU TITRE 2.....	32
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE.....	32
1. Les dispositifs en voie d'extinction : emplois jeunes et MI-SE.....	33
2. Les assistants d'éducation.....	33
3. Les emplois vie scolaire : 33.000 contrats.....	34
B. LES AUTRES PERSONNELS.....	34
1. Les personnels de certaines collectivités d'outre mer.....	34
2. Les personnels non enseignant de l'enseignement privé.....	34
C. LA QUESTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL HORS TITRE 2.....	35
CHAPITRE II : LA PERFORMANCE AU SEIN DE LA MISSION.....	37
A. DES INSUFFISANCES CONCERNANT LA PERFORMANCE ÉDUCATIVE ET L'APPROCHE TERRITORIALE.....	37
B. UN EXERCICE D'APPRÉCIATION ENCORE DIFFICILE.....	37
CHAPITRE III : OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES.....	39
I. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ ».....	39
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	39
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	40
1. Ecole maternelle : votre rapporteur spécial a demandé, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête à la Cour des comptes.....	40
2. Ecole primaire : votre rapporteur spécial s'inquiète de l'absence de décret concernant la mise en oeuvre de l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.....	41
II. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ ».....	43
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	43
B. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS ENTRE ÉTABLISSEMENTS.....	44
III. PROGRAMME 150 « VIE DE L'ÉLÈVE ».....	45
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	45
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	46
1. L'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves.....	46
2. Les bourses au mérite.....	47

IV. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	48
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	48
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49
1. <i>La prise en charge financières des écoliers non résidents</i>	49
2. <i>Quel rôle pour l'enseignement privé ?</i>	50
V. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'EDUCATION NATIONALE »	51
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	51
B. LA RÉNOVATION DU SYSTÈME D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES	52
VI. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	54
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	54
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	54
1. <i>La question des mesures de régulation budgétaire</i>	55
2. <i>La question des reports de charges</i>	55
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION	57
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	63
EXAMEN EN COMMISSION	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La conduite de différents audits de modernisation depuis 2005 et le lancement de la révision générale des politiques publiques en juin 2007, constituent des leviers d'une **nouvelle réflexion managériale, dont l'appropriation représente un défi certain pour l'éducation nationale, environnement pédagogique centré sur la réussite des élèves.**

- **Le PLF 2008, tout comme la rentrée scolaire, témoigne d'évolutions dont votre rapporteur spécial se félicite, dans la mesure où elles sont de nature à apporter plus de souplesse et de réactivité au système.** Il s'agit, notamment, de la suppression progressive de la carte scolaire, de l'amorce d'une réflexion concernant les rythmes scolaires hebdomadaires et annuels, de la mobilisation accrue des personnels, du renforcement de l'accompagnement personnalisé des élèves.

- Trois sujets nécessitent toutefois d'être clarifiés : **Quels sont les objectifs du système scolaire en termes d'organisation ? Quelle peut être la revalorisation financière de la fonction enseignante, prévue dans le cadre des travaux de la « commission Pochard », compte tenu de la faiblesse de la provision prévue dans le PLF 2008 ? Le travail d'audit engagé depuis 2005 est-il correctement valorisé ?**

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial vous propose **deux amendements**, le premier tendant à ventiler la provision constituée en vue des conclusions de la commission précitée, le second proposant de mettre en œuvre une des propositions de l'audit sur les aides financières aux élèves.

- Votre rapporteur spécial souligne **l'importance des dépenses de personnel, dont la lisibilité budgétaire est toutefois perturbée par la ventilation de certaines dépenses entre le titre 2 (dépenses de personnel) et le titre 6 (dépenses d'intervention). L'insuffisance de la justification de certains crédits, notamment s'agissant des crédits de paiement des vacations,** conduit votre rapporteur spécial à déposer un **amendement** afin d'obtenir toutes les clarifications nécessaires sur ce point.

- Il remarque également que **l'évolution du plafond d'emplois renseigne de manière insatisfaisante le nombre de personnels concourant effectivement au service public de l'éducation, ce plafond ne comprenant désormais ni les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), ni les personnels de surveillance.**

- **Le schéma d'emploi de la mission pour 2008 prévoit la suppression de 11.200 postes pour l'éducation nationale à la rentrée 2008. Il convient toutefois de souligner que certains postes ont été remplacés par des heures supplémentaires ce qui, pour les élèves, se traduit par un accompagnement différent mais non restreint.**

- S'agissant de la **performance**, votre rapporteur spécial regrette, d'une part, que **les indicateurs concernant la performance éducative (notamment l'acquisition du socle de compétences) ne soient toujours pas renseignés, et d'autre part, que les performances enseignement public/enseignement privé ne puissent pas être comparées compte tenu du champ identique des indicateurs.**

La mission « Enseignement scolaire » représente, au sein du projet de loi de finances pour 2008, **21,8 % des crédits de paiement du budget général** et **46,3 % des emplois autorisés**.

A périmètre constant, le budget de la mission augmenterait en 2008 de 1,17 milliard d'euros, soit 2,03 %. Deux mesures importantes doivent en effet être « neutralisées » : la poursuite de la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), et la constitution d'un ministère de la recherche de plein exercice.

A. L'ÉDUCATION NATIONALE, UNE POLITIQUE PUBLIQUE SOUMISE AUX MÊMES EXIGENCES D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE QUE LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES

La noblesse des objectifs poursuivis par la mission « Enseignement scolaire » est régulièrement affirmée, comme en témoigne la lettre du Président de la République adressée à l'ensemble des éducateurs en début d'année scolaire 2007-2008.

Parallèlement, la remise en cause du système éducatif est récurrente. Elle a, ces dernières années, pris une tournure particulière avec la généralisation du débat sur la performance des politiques publiques, et la substitution d'une logique de résultats, s'appuyant sur des objectifs prédéfinis, à une logique de moyens.

Les performances des élèves français, jugées moyennes voire médiocres par de nombreuses études, ont été soulignées, soulevant des questions d'efficience des dépenses éducatives, mais également des questions structurelles concernant l'organisation de l'enseignement scolaire en France. La conduite de différents audits de modernisation depuis 2005 et le lancement de la révision générale des politiques publiques en juin 2007, constituent des leviers de cette **nouvelle réflexion managériale, dont l'appropriation représente un défi certain pour l'éducation nationale, environnement pédagogique centré sur la réussite des élèves.**

Le colloque « *LOLF et établissement scolaire* », organisé par votre commission, celle des affaires culturelles et le ministère de l'éducation nationale en mars 2007 au Sénat¹, a souligné les enjeux et les difficultés de la diffusion des principes de gestion consacrés par la LOLF au sein de l'éducation nationale. En effet, il ne s'agit pas seulement de revoir ou d'adapter le fonctionnement d'une administration centrale, mais de mobiliser l'ensemble des acteurs qui mettent en œuvre la politique éducative, ce qui représente pas moins de 67.600 écoles, collèges et lycées rassemblant plus d'un million de personnels face à 12 millions d'élèves.

¹ <http://pleiade2-public.adc.education.fr/portal/gear/generic/SelectPageContent?itemDesc=contenu&contentid=7012191>

B. LES ÉVOLUTIONS POSITIVES DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2007 ET DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

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

La disparition progressive de la carte scolaire, c'est-à-dire l'affectation d'un élève dans un collège ou un lycée correspondant à son lieu de résidence, **a été engagée** dans les collèges et les lycées au mois de juin 2007. Cette première étape a consisté à accorder, dans la limite des capacités d'accueil des établissements, un délai supplémentaire aux familles souhaitant demander une inscription hors secteur. 13.500 familles ont utilisé ce délai, 77 % des demandes ont reçu un avis favorable pour l'entrée en sixième et 67 % pour l'entrée en seconde. Lorsque la capacité d'accueil ne permettait pas d'accepter toutes les demandes de dérogation pour l'inscription dans un établissement situé hors secteur, ces demandes ont été examinées en fonction de critères prioritaires¹.

La diversité sociale semble avoir bénéficié de ce mouvement puisqu'à Paris, le rectorat a indiqué que **82 % des demandes répondant à des critères sociaux ont été acceptées. Au total, cette année, 77 % des demandes ont été satisfaites au niveau du collège et 70 % au niveau du lycée, soit 8 à 10 points de plus que l'année dernière.** Le ministère entend doubler le nombre d'élèves bénéficiant d'une dérogation à la rentrée 2008, grâce notamment à une campagne de sensibilisation.

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

La suppression de la carte scolaire, prévue en 2010, **ne doit pas au demeurant conduire à désorganiser les établissements.** Le ministère, dans les réponses adressées à votre rapporteur a ainsi indiqué que « *les établissements qui perdront des élèves en raison de la suppression de la carte scolaire, conserveront leurs moyens et les mobiliseront pour améliorer la réussite de leurs élèves, par exemple au travers de projets personnalisés de réussite éducative.* ».

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

Par ailleurs, votre rapporteur spécial **estime que la suppression de la carte scolaire en milieu rural devrait être l'objet d'une plus grande réflexion**, dans la mesure où les équilibres entre les enseignements relevant de la carte scolaire et ceux hors périmètre sont plus précaires et participent d'une vision plus globale de l'aménagement de ces territoires.

2. L'amorce d'une réflexion concernant les rythmes scolaires hebdomadaires et annuels

Votre rapporteur spécial se félicite également des premières annonces qui ont été faites concernant les rythmes hebdomadaires et annuels des élèves.

En effet, de nombreuses études de comparaison internationale ont souligné que les élèves français recevaient davantage d'heures de cours que leurs homologues européens à l'école primaire et au collège.

Ainsi, **en primaire les écoliers français effectuent 26 heures par semaine**, soit 958 heures de classe par an, contre 800 en moyenne dans les autres pays européens. Au lycée, les lycéens effectueraient 45 heures de cours par semaine contre 36 pour leurs collègues européens. Cette différence s'explique, notamment, par le nombre très important d'options en France.

Ces heures supplémentaires n'entraînent pas pour autant de meilleurs résultats scolaires comme le démontre régulièrement les résultats de l'enquête PISA.

a) La suppression du samedi matin

L'annonce de la suppression de l'école le samedi matin, pour le primaire à la rentrée 2008, puis au collège et au lycée à la rentrée 2009, apparaît **positive** pour plusieurs raisons :

- la diminution des heures de cours ne semble pas devoir préjudicier aux élèves si l'on s'appuie sur les comparaisons internationales ;

- cette diminution peut permettre la mise en place de dispositifs d'accompagnement des élèves en dégageant des moyens importants.

Si votre rapporteur spécial se félicite de la suppression du samedi matin à l'école primaire dès la rentrée prochaine, il aurait toutefois souhaité avoir davantage de précisions concernant l'utilisation des heures d'enseignement ainsi dégagées.

Le ministère de l'éducation nationale a annoncé que ces heures devaient servir à l'accompagnement des élèves en difficulté, notamment dans le cadre de cours de soutien répartis pendant la semaine. **Les documents budgétaires ne donnent aucune indication puisque cette annonce n'a pas été intégrée dans le schéma budgétaire de la rentrée 2008. Or les chiffres ne sont pas insignifiants : cette suppression devrait « libérer » 13 millions**

d'heures pour les écoliers, 720.000 heures pour les professeurs des écoles, soit un montant de 26 millions d'euros.

A l'heure où l'on s'attache à répondre au plus près aux besoins des élèves par des encadrements spécifiques, la diminution de principe des heures hebdomadaires apparaît comme **un puissant levier de réallocation et de rationalisation des moyens, qui devra faire l'objet d'une attention particulière, notamment dans le cadre de sa généralisation à l'enseignement secondaire.** Il convient en effet de noter que la suppression d'une heure de collège représenterait la libération de 3.000 postes, une heure de lycée, 7.000 postes.

b) L'optimisation du mois de juin au lycée

Suite aux réflexions engagées concernant l'organisation matérielle du baccalauréat, une expérience est menée cette année dans cinq académies¹, **afin de limiter l'impact du déroulement des épreuves sur les élèves de première et de seconde.**

En effet, ces élèves bénéficient bien souvent de vacances anticipées, compte tenu de la réquisition des salles de classes pour les épreuves du baccalauréat. L'expérience devrait donc conduire à prévoir certaines épreuves hors des lycées, dans les gymnases ou les amphithéâtres des universités par exemple.

La perte du mois de juin n'est pas anodine. D'une part, elle contraint les enseignants à dispenser leurs programmes sur 9 mois au lieu de 10. D'autre part, d'un point de vue gestionnaire, et selon les informations du ministère, **elle représenterait sur l'année trois heures de cours en moins par semaine.**

Votre rapporteur spécial partage pleinement cette approche, qui permettrait d'équilibrer l'année scolaire mais aussi les rythmes hebdomadaires. En effet, si elle devait être généralisée, cette mesure serait à mettre en relation avec la suppression du samedi au collège et au lycée annoncée pour 2009.

3. Les efforts du PLF 2008 en matière de maîtrise et de mobilisation des personnels

Ces dernières années, plusieurs études et enquêtes ont souligné des défaillances précises concernant la gestion des personnels de l'éducation nationale, et notamment l'existence d'une « académie fictive » constituées d'environ 32.000 enseignants sans classe et sans activités pédagogiques.

¹ Rouen, Amiens, Dijon, Marseille – département de Vaucluse, Besançon.

a) La rationalisation de certaines catégories d'emplois

Votre rapporteur spécial constate, avec satisfaction, que le projet de budget poursuit les efforts de rationalisation de certaines catégories d'emplois.

Ainsi, la rationalisation des emplois administratifs est prolongée par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit la suppression à la rentrée 2008, de 1.000 emplois. Ces non-renouvellements sont accompagnés par des mesures de réorganisation et de simplification administratives ainsi que par l'extension de l'informatisation de la paye et de la fonction financière.

S'agissant des emplois d'enseignants, **le projet de budget propose de porter l'effort sur la gestion du potentiel d'enseignants**, à savoir une **résorption des surnombres disciplinaires** et une mobilisation accrue affectée sur zones de remplacement. Une économie de **1.700 emplois** est attendue.

Votre rapporteur spécial se félicite en particulier de l'accent mis sur la résorption des emplois surnuméraires, qui, maintes fois annoncée, commence à se traduire dans les chiffres. Le ministère aurait ainsi dénombré en 2005, 3.806 enseignants en surnombre, 3.418 en 2006 et 2.662 en 2007 (prévision) selon les chiffres de l'indicateur « part des surnombres disciplinaires »¹.

b) Le recours accru aux heures supplémentaires

Le PLF 2008 représente une certaine nouveauté dans la mesure où il augmente significativement le nombre d'heures supplémentaires pouvant être faites par les enseignants au collège et au lycée, que ce soit :

- par la création nette d'heures supplémentaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif après les cours (cf. supra). Le PLF 2008 prévoit la création de **1,2 million d'heures supplémentaires effectives** (HSE), soit un coût de 43,3 millions d'euros dont 37,3 millions d'euros pour l'enseignement public ;

¹ Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

Les heures supplémentaires effectives (HSE)

Elles sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier et revêt un caractère ponctuel. Il s'agit notamment des heures faites pour assurer le remplacement d'un enseignant.

Elles sont rétribuées à raison de 1/36^{ème} d'heure supplémentaire année (HSA) majoré de 15 %. Le taux d'HSE d'un professeur certifié de classe normale dont le maximum hebdomadaire de service est fixé à 18 heures s'élève ainsi, à compter du 1^{er} juillet 2007, à 33,66 euros.

Cette rémunération est toutefois plus élevée lorsque cette heure supplémentaire correspond à un remplacement dit de courte durée c'est-à-dire inférieur à deux semaines. Ainsi, pour un professeur certifié de classe normale, l'HSE de remplacement de courte durée est fixée à 36,59 euros à compter du 1^{er} juillet 2007 soit une majoration de près de 9 % par rapport à une HSE à taux normal.

- ou par la **transformation d'emplois en heures supplémentaires années**. Le PLF 2008 prévoit de transformer 4.200 emplois du second degré (dont 3.500 emplois de l'enseignement public) en autant d'heures supplémentaires, soit 75.600 heures (dont 63.000 pour l'enseignement public) représentant un coût de 36 millions d'euros (dont 28 millions d'euros pour l'enseignement public).

Par ailleurs, il convient de rappeler que **l'abrogation du décret n° 2007-187 du 12 février 2007 relatif à la réforme des obligations de services des enseignants**, et plus particulièrement le régime des décharges horaires, s'est traduite à la rentrée **2007** par une **augmentation du volume des heures supplémentaires** à hauteur de 2 700 ETP dans l'enseignement public (50.000 HSA) et 440 ETP dans l'enseignement privé (8.500 HSA).

Les heures supplémentaires années (HSA)

Elles rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service. Depuis 1999, les personnels enseignants peuvent être tenus d'effectuer une (et non plus deux) heure supplémentaire dans l'intérêt du service, en sus de leur maximum hebdomadaire de service.

Le taux annuel de cette indemnité se calcule en divisant le traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire par son maximum de service réglementaire, le résultat ainsi obtenu étant multiplié par la fraction 9/13^{ème}. Cette fraction correspond au ratio de 36/52^{ème}, qui exprime le rapport entre la durée effective de l'année scolaire, 36 semaines et la durée de l'année civile.

Ainsi, à titre d'exemple, à compter du 1^{er} juillet 2007, le taux annuel de la première heure HSA accomplie par un professeur certifié de classe normale au-delà de son maximum hebdomadaire de service (18 heures) s'élève à 1.264,44 euros, les heures supplémentaires suivantes sont rémunérées au taux annuel de 1.053,70 euros.

Votre rapporteur spécial approuve cette augmentation sensible des contingents d'heures supplémentaires qui permettra de lutter contre la « rigidification » de l'offre scolaire. Selon les chiffres communiqués par le ministère, la part des heures supplémentaires rapportée à l'ensemble du potentiel d'enseignement est passée de 8,1 % en 1998 à 6,8 % en 2006.

Cette augmentation permettra notamment, et conformément aux orientations politiques générales :

- d'assurer un encadrement plus personnalisé des élèves, la souplesse de l'offre scolaire étant de ce point de vue primordiale ;

- d'améliorer le pouvoir d'achat des enseignants en augmentant la part de la rémunération des enseignants perçue au titre des heures supplémentaires, mais également en favorisant un dispositif qui s'inscrit pleinement dans la défiscalisation et les exonérations de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA). **Cette augmentation serait de l'ordre de 400 millions d'euros dont 267 millions d'euros au titre des dispositions « TEPA ».**

4. Le renforcement de l'accompagnement des élèves selon leurs besoins

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

Votre rapporteur spécial est favorable à cette tendance dans la mesure où elle semble être le moyen le plus pertinent de répondre aux difficultés des élèves. Toutefois, il regrette le manque de clarté s'agissant des moyens dégagés.

En outre, votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de l'imputation de l'ensemble de ces dépenses sur la présente mission, notamment s'agissant de l'accompagnement des élèves handicapés ou des élèves primo-arrivants.

a) La généralisation des PPRE

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

Les PPRE ont fait l'objet durant l'année scolaire 2005-2006, d'une expérimentation à l'école élémentaire et au collège. Ils ont été étendus en

2006-2007 aux classes de CP, CE1 de l'école, aux classes de 6^{ème} ainsi qu'aux élèves redoublants. Leur généralisation devrait, en 2007-2008, concerner les trois années du cycle des approfondissements (CE2, CM1, CM2) de l'école et à tous les cycles du collège, en donnant la priorité aux classes de 6^{ème} et de 5^{ème} ainsi qu'aux redoublants dès lors que le conseil des maîtres ou le conseil de classe l'estime nécessaire.

Le suivi de la mise en œuvre des PPRE à l'école et au collège fera l'objet d'une enquête lancée au début de l'année scolaire 2007-2008 destinée à recueillir des informations, d'une part, sur l'année scolaire en cours, et d'autre part, à dresser un bilan de la première étape de généralisation conduite en 2006-2007.

La mise en œuvre des PPRE mobilise des moyens différents selon qu'il s'agisse des élèves de l'enseignement primaire ou du secondaire.

Au collège, les PPRE, comme tout dispositif d'aide et de soutien aux élèves, **sont intégrés dans la dotation horaire globale (DHG) des établissements** et mis en œuvre en fonction des besoins repérés. Les deux heures d'aide au travail personnalisé de l'élève peuvent être mobilisées à cet effet. Il n'est donc pas possible d'en identifier le coût précis *a priori*. Néanmoins, dans le cadre de la loi de finances pour 2007, ont été recrutés 1.000 assistants pédagogiques pour participer à la mise en œuvre des PPRE.

Dans le premier degré, la mise en œuvre des PPRE durant l'année 2006-2007 **a mobilisé les moyens déjà consacrés aux dispositifs d'aide et de soutien**. La mobilisation des réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED) apparaît être l'instrument privilégié.

Le projet de loi de finances pour 2008 ne mentionne aucun moyen nouveau pour la généralisation des PPRE, les réponses au questionnaire de votre rapporteur indiquent que l'extension prévue au titre de la présente année scolaire s'opérera par la mobilisation des moyens existants (RASED) ou dégagés suite « *à la rationalisation de la carte des options et des dédoublements* », **ce qui suscite les interrogations de votre rapporteur spécial**.

b) Les études surveillées

Mesure phare de la rentrée scolaire 2007, l'accompagnement éducatif après les cours mobilise 140 millions d'euros dans le projet de budget 2008 de la mission. D'une durée de deux heures par jour, l'accompagnement éducatif est proposé, dès cette année, à tous les collégiens de l'éducation prioritaire. Il devrait être étendu à la rentrée 2008 à l'ensemble des collèges et à l'ensemble des établissements d'ici la rentrée 2011. Ces heures peuvent être consacrées à l'aide aux devoirs, à la pratique sportive, ou à la pratique artistique et culturelle.

Le financement de ce dispositif est ainsi ventilé :

- 43 millions d'euros en faveur de la rémunération d'environ 1,1 million d'heures supplémentaires effectives pour les enseignants volontaires ;

- 62 millions d'euros destinés au recrutement de 6.000 assistants d'éducation dont 5.000 à la rentrée scolaire 2008 ;

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

Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure. Toutefois, il invite le ministère à développer des actions d'information particulières envers les familles dont les enfants sont les plus en difficulté. La valeur ajoutée de ces dispositifs ne sera réelle que si le public ainsi « accompagné » correspond bien aux enfants en grande difficulté dont les familles ne peuvent pas payer des cours de soutien privé.

A ce sujet, votre rapporteur spécial est étonné du nombre de familles qui recourent au soutien privé. Une étude Ifop, commandée par Acadomia, sur le soutien scolaire payant, réalisée de février à avril 2005, révèle que 15 % des parents d'élèves ont déjà payé des cours à leurs enfants scolarisés dans l'enseignement général. Parmi ces parents d'élèves, 80 % ont fait appel à des étudiants ou **des professeurs indépendants**, probablement sans les déclarer. Seuls **21 %** des parents ont fait appel à **des entreprises spécialisées** pour les cours particuliers. L'enquête montre aussi que **41 % des cours particuliers sont donnés par les professeurs de l'enseignement général**, dont **13 % à leurs propres élèves.**

c) L'éducation prioritaire

Depuis le plan de relance de l'éducation prioritaire en 2006, l'éducation prioritaire regroupe désormais deux entités : les réseaux « ambition réussite » (RAR), au nombre de 253 pour cette année scolaire et dont la carte est pilotée par le ministère, et les réseaux de réussite scolaire (RRS), dont la carte est maîtrisée par les académies. Chacun de ces réseaux doit élaborer un projet.

Les moyens dévolus à l'éducation prioritaire peuvent prendre la forme :

- de crédits pédagogiques spécifiques ;

- de moyens humains supplémentaires, soit par le biais de décharges de service bonifié, soit par la reconnaissance d'un taux d'encadrement supérieur aux normes retenues pour les publics situés hors de l'éducation prioritaire ;

- d'incitations financières.

En l'absence de lignes budgétaires fléchées et hormis les dépenses indemnitaires (ISS, NBI et ASA), le coût exact de la politique d'éducation prioritaire n'est pas facilement identifiable. En effet, cela nécessiterait de constater *a posteriori* le surcoût de chaque établissement, école ou EPLE, classé en éducation prioritaire.

Toutefois, certaines évaluations sont faites. **Suite aux mesures prises en 2006, le surcoût de l'éducation prioritaire serait en 2007 de 920 millions d'euros, dont 86,1 millions d'euros pour les RAR¹.**

Au total, selon les informations communiquées par le ministère, le surcoût par élève serait :

- dans l'éducation prioritaire, hors collèges « Ambition réussite », de 403 euros dans l'enseignement du premier degré et de 877 euros dans le second degré ;

- dans les collèges « Ambition réussite », de 1.444 euros.

En 2007-2008, ces moyens sont reconduits, le PLF 2008 prévoyant en outre, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif dans l'éducation prioritaire, le recrutement de 1.000 assistants pédagogiques au 1^{er} janvier 2008 pour un coût de 23 millions d'euros. Compte tenu de l'augmentation du coût de la masse salariale (relèvement du taux de cotisation, revalorisation du point de la fonction publique), **il est possible d'estimer le coût de l'éducation prioritaire dans le PLF 2008 à plus de 1,1 milliard d'euros.**

L'importance de la somme pose la question de l'évaluation du dispositif. L'impact de cette politique est notamment évalué par l'objectif n° 2 du programme 141, à savoir « Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers », auquel sont rattachés 5 indicateurs, dont 4 concernent l'évolution des écarts entre l'éducation prioritaire (EP) et l'éducation hors éducation prioritaire. Sur ces quatre indicateurs, un n'est pas renseigné, deux indiquent la réalisation 2006 et un seul (écart des taux d'encadrement en collège en RAR – hors EP et en RRS-hors EP) a été renseigné pour 2005 et 2006, montrant un effort plus important sur les taux d'encadrement. **L'exécution 2007 sera donc suivie avec un grand intérêt général par votre rapporteur spécial.**

¹ **Les moyens particuliers des RAR ont été les suivants en 2006-2007 :**

- le recrutement de 1.000 enseignants expérimentés (52,7 millions d'euros) ;

- le recrutement de 3.000 assistants pédagogiques dans le cadre du soutien scolaire (33,4 millions d'euros) ;

- la présence d'un principal adjoint et d'une infirmière dans ces établissements (29,3 millions d'euros).

d) Les élèves handicapés

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

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

En 2006-2007, 155.400 élèves ont été scolarisés en milieu scolaire ordinaire, soit 2,5 % de plus qu'en 2005-2006. 10.000 élèves supplémentaires sont attendus cette année. Sur cette population, 31,5 % sont scolarisés au sein d'un dispositif spécifique (classe d'intégration scolaire (CLIS) ou unités d'intégration pédagogique (UPI) dont le fonctionnement est notamment assuré par des auxiliaires de vie collectif). En outre, il convient de noter que 28.120 élèves handicapés ont été accompagnés à titre individuel par un auxiliaire de vie individuel.

Au total, le ministère de l'éducation nationale consacrerait, pour l'année 2007-2008, 388,3 millions d'euros à l'accueil de 165.000 élèves handicapés. Ces crédits seraient ainsi répartis :

- 7.500 emplois ETPT d'auxiliaires de vie scolaire individuel, soit **151 millions d'euros en 2008**, cette somme comprenant l'impact de l'amendement voté à l'Assemblée nationale lors de la première lecture du PLF 2008 ;

- 31,5 millions d'euros au titre des emplois de vie scolaire faisant fonction d'auxiliaire de vie (9.000 contrats) ;

- la rémunération des auxiliaires de vie collectif (AVS-CO) à hauteur de **38,3 millions d'euros**, soit la rémunération de 1.666 AVS-CO en année pleine et le recrutement de 166 AVSCO à la rentrée 2008 dans le cadre de l'ouverture de nouvelles unités pédagogiques (UPI) conformément à la loi d'orientation de 2005 ;

- **13 millions d'euros** au titre du matériel pédagogique adapté dans le cadre du plan Handiscol ;

- **4,6** millions d'euros au titre des crédits de formation des AVS (y compris déplacement) ;

- 0,3 million d'euros dans le cadre de l'accompagnement en STS et en CPGE ;

- 6,6 millions d'euros au titre des indemnités et bonifications versées aux instituteurs et professeurs d'école spécialisés ;

- à ces chiffres, le ministère évalue **le coût supplémentaire de fonctionnement des structures spécifiques** (CLIS et UPI), qui ont des taux d'encadrement très inférieurs à la moyenne à **143 millions d'euros**.

Au vu de ces chiffres, **le surcoût par élève serait d'environ 2.354 euros**, Une autre approche consiste à regarder le coût marginal que représente l'accueil d'un élève handicapé : actuellement, il est assimilé à celui du recrutement d'un auxiliaire de vie individuel compte tenu de la tendance à favoriser ce type d'accompagnement.

e) Les élèves « primo-arrivants »

Votre rapporteur spécial souhaite mettre en avant une autre forme d'accompagnement spécialisé, à savoir l'accompagnement des élèves dits « primo-arrivants » c'est-à-dire les élèves nouvellement arrivés en France et ne connaissant pas la langue française ou n'ayant pas été scolarisés auparavant.

La scolarisation de ces enfants se fait à la fois dans une classe du cursus normal correspondant à leur âge et une classe d'initiation dans le premier degré (CLIN) ou de classes d'accueil dans le second degré (CLA), comprenant au maximum 15 élèves, afin d'y recevoir un enseignement intensif du français. Lorsque ces classes spécifiques ne peuvent pas être constituées, des cours intensifs de français sont dispensés par un enseignant itinérant qui intervient dans l'école dans le cadre de cours de rattrapage intégrés (CRI).

En 2006-2007, l'institution scolaire aurait accueilli 37.032 élèves primo-arrivants, dont 47,4 % dans l'enseignement scolaire du premier degré. Il convient de remarquer que dans le premier degré, 78,8 des élèves primo-arrivants sont intégrés dans un dispositif spécifique tel qu'une CLIN ou un CRI.

Le surcoût cet accompagnement spécifique serait de 3.447 euros par élève dans l'enseignement du premier degré et de 4.035 euros dans l'enseignement du second degré.

C. LES POINTS QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS

1. Quels objectifs pour l'enseignement scolaire ?

En premier lieu, votre rapporteur spécial regrette que la présentation de la mission ne pas fasse pas davantage l'approche pluriannuelle à l'occasion du premier projet de loi de finances de la nouvelle législature.

Très attentif aux conditions de scolarisation retenues par les autres pays, votre rapporteur spécial aurait souhaité obtenir davantage de précisions concernant les cibles retenues par le ministère en termes d'horaires ou de taux d'encadrement.

Il estime insatisfaisante la réponse donnée par le ministère selon laquelle : « *Le nombre d'élèves par classe ne constitue pas en lui-même une cible pour le Ministère de l'Education nationale : si des taux d'encadrement trop faibles sont bien sur à proscrire, l'encadrement devrait autant que de possible être modulé en fonction des difficultés scolaires rencontrées par les élèves ou de spécificités disciplinaires. Dès lors, le pilotage de ce nombre d'élèves par classe comme une moyenne apparaît peu pertinent même si les comparaisons internationales reposent souvent sur ce type d'approche* ».

Votre rapporteur spécial estime que le taux d'encadrement soulève en particulier deux problèmes importants :

- d'une part, **il s'interroge sur la signification des taux d'encadrement au lycée, et l'impact de l'existence d'une multitude d'options ;**

Évolution du nombre moyen d'élèves par division selon le cycle et le secteur d'enseignement au cours des trois dernières années scolaire

Cycle d'enseignement	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Public :			
1er cycle (1)	24,0	24,0	24,0
2nd cycle professionnel	20,1	20,2	19,7
2nd cycle général et technologique	28,8	28,8	28,5
Privé :			
1er cycle (1)	24,8	24,7	24,8
2nd cycle professionnel	18,9	19,2	19,1
2nd cycle général et technologique	24,8	25,0	24,9
Public + Privé :			
1er cycle (1)	24,1	24,2	24,2
2nd cycle professionnel	19,9	20,0	19,6
2nd cycle général et technologique	27,8	27,9	27,7

(1) Y compris CPA et CLIPA et non compris SEGPA, France métropolitaine + DOM, hors EREA.

Source : DEPP

- d'autre part, **il souhaiterait qu'un débat ait lieu sur l'accueil des enfants âgés de moins de trois dans une structure scolaire.** Comme il a déjà tenu à le souligner à de nombreuses reprises, il estime que la pré-scolarisation à deux ans ne fait que refléter une faille de la politique familiale, palliée « bon an mal an » par l'éducation nationale.

2. Quelle traduction budgétaire pour la revalorisation de la fonction enseignante ?

Concernant, la revalorisation du métier d'enseignant, votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de la provision budgétée au PLF 2008, soit 41 millions d'euros (hors CAS pensions civiles), dont 34 millions d'euros pour l'enseignement public et 7 millions d'euros pour l'enseignement.

D'une part, il remarque que, s'agissant de l'enseignement public, **la provision n'a été budgétée que sur le seul programme « Enseignement scolaire du second degré ».** Par souci de transparence budgétaire, **il vous proposera un amendement tendant à ventiler la provision entre les programmes de l'enseignement public du premier et du second degrés.**

D'autre part, **rien n'a été envisagé de la part du ministère de l'agriculture sur le programme « Enseignement technique agricole ».** Or, la lettre de mission à la commission sur la revalorisation du métier enseignant indique que le champ de réflexion couvre aussi bien l'enseignement scolaire que l'enseignement agricole¹.

Enfin, **la faiblesse du montant** (environ 11,5 euros par mois sur la base de 880.000 enseignants) suscite la perplexité de votre rapporteur spécial, qui estime que les voies de la revalorisation sont relativement complexes compte tenu du nombre de personnes concernées : une revalorisation d'ampleur et à caractère général nécessiterait des crédits très importants, ce qui apparaît dans le contexte budgétaire actuel, mais sous réserve des conclusions de la RGPP, difficile à mettre en vigueur.

Trois points lui semblent néanmoins pouvoir être des leviers d'action pertinents :

- l'augmentation de la part des revenus annexes dans la rémunération globale (heures supplémentaires ou indemnités en lien avec des engagements ou des responsabilités particulières), car ces derniers permettent d'apporter, comme cela a été développé ci-dessus, de la souplesse dans un système qui nécessite d'améliorer la réactivité de son offre ;

¹ « Le champ de la réflexion est celui de l'enseignement scolaire et de l'enseignement agricole », *lettre de mission adressée à M. Marcel Pochard.*

- **la révision des modes de promotion**, afin de valoriser des enseignants qui s'investissent quotidiennement et ce parfois dans des contextes socio-économiques difficiles ;

- **l'accroissement de la mobilité entre les mondes enseignant et non-enseignant.**

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite avoir de la part du ministre des garanties concernant l'association du Parlement aux décisions qui seraient éventuellement prises pour la rentrée scolaire de septembre 2008, la discussion budgétaire du PLF 2009 n'étant pas, compte tenu du calendrier, une date pertinente.

3. Les ressources de la mission « Enseignement scolaire » sont-elles exploitées ?

La présente mission a fait l'objet de nombreux audits de modernisation : l'organisation des examens de l'éducation nationale, les décharges statutaires des enseignants du second degré, la grille horaire des enseignements au lycée, la grille horaire des enseignements au collège, la carte de l'enseignement professionnel et les offres d'options dans les établissements professionnels, le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF, les aides financières aux élèves, la gestion des frais de déplacement, la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce travail, toutefois il s'interroge sur la valorisation de ce dernier concernant un certain nombre de sujets.

Si l'audit sur l'organisation des examens semble inspirer des changements notables, **les audits concernant les grilles horaires dans l'enseignement du second degré et la carte de l'enseignement professionnel et les offres d'options dans les établissements professionnels n'ont pas donné lieu à des décisions majeures.** Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial concernant les suites données aux audits, le ministère indique que *« les recommandations [de ces audits] sont encore au stade de l'analyse »*, certaines propositions nécessitant *« des évolutions réglementaires significatives et des choix politiques, qui ne doivent intervenir qu'après une large discussion avec les différents acteurs (plafonnement de l'horaire annuel du lycéen, réforme de la classe de seconde, annualisation du temps d'enseignement des enseignants...) »*.

D'aucuns peuvent s'accorder sur le caractère ambitieux des conclusions de ces audits s'agissant des moyens pouvant être dégagés ou économisés. Par exemple, l'audit sur la carte de l'enseignement professionnel et les offres d'option mentionne **une économie éventuelle de 7 à 8.000 emplois.**

Votre rapporteur spécial est convaincu que la révision de la carte d'options, que ce soit dans l'enseignement professionnel ou général, est nécessaire afin de recentrer l'institution scolaire et d'optimiser la gestion des moyens. Il espère que la révision générale des politiques publiques permettra de dégager des lignes directrices sur ce sujet.

CHAPITRE I : LES DÉPENSES DE PERSONNEL : + DE 95 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

Votre rapporteur spécial a choisi cette année de présenter globalement les crédits du personnel dans le cadre de la justification des crédits, compte tenu de l'importance des ces dépenses au sein de la présente mission.

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 versées par l'Etat. **Au total, l'ensemble des dépenses de personnel, titre 2 et hors titre 2, représenterait plus de 95 % des crédits de paiement de la mission.**

I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS PAR LE MINISTÈRE NE PERMET PAS D'APPRÉHENDER PLEINEMENT L'ÉVOLUTION DES PERSONNELS CONCOURANT AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE...

Au 31 janvier 2007, 1.047.684 personnes sont rémunérées par le ministère de l'Education nationale sur le budget de l'Etat, au titre des programmes de l'enseignement scolaire des 1^{er} et 2nd degrés public et privé, de la vie de l'élève et du soutien de la politique de l'éducation nationale (hors personnel de l'administration centrale).

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 2007

- une progression de 4,7 % de janvier 1997 à janvier 2003 ;
- une diminution entre janvier 2003 et janvier 2007 à hauteur de 8,7 %, qui affecte les différents types de personnel hormis les enseignants du premier degré.

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

	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (1)
Enseignants dans les écoles du 1er degré public	314.418	317.293	318.236	318.381	318.236	320.103	321.339
Enseignants dans les écoles du 1er degré privé	43.698	44.810	45.640	45.999	46.079	46.132	46.123
Enseignants établissements du 2nd degré public	402.590	428.925	431.769	430.263	424.385	419.009	413.107
Enseignants établissements du 2nd degré privé	93.281	97.255	98.529	99.395	98.861	98.777	98.378
Non enseignants en établissement du 2 nd degré (2)	210.844	219.229	221.260	208.982	198.150	201.337	144.311
Non enseignants en service académique (2)	30.925	32.348	32.209	35.998	36.324	23.834	23.305
Personnel du CNED						1.103	1.121
Total titulaires, stagiaires et non-titulaires	1.095.756	1.139.860	1.147.643	1.139.018	1.122.035	1.110.295	1.047.684

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

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

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

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

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

- d'une part, **la transformation des emplois MISE, 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 personnel de surveillance n'a pas diminué entre 2003 et 2007**, comme peut le laisser sous-entendre l'évolution de la ligne des MISE, **mais augmenté à hauteur de 19,4 %**

Evolution des personnels de surveillance

	2003	2004	2005	2006	2007
MI-SE payés par l'ETAT	40.787	28.631	19.615	12.612	7.601
AED payés par les EPLE	-	17.046	26.870	35.247	41.102
Total personnel de surveillance	40.787	45.677	46.485	47.859	48.703

Source : ministère de l'éducation nationale

- d'autre part, **la décentralisation des personnels TOS**. La loi du 13 août 2004 a prévu un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, qui pour la première fois s'accompagne d'un transfert significatif des personnels qui exerçaient ces compétences. **43.555 ETP ont été transférés au 1^{er} janvier 2007 et le présent projet de budget prévoit de transférer 26.847 ETP supplémentaires au 1^{er} janvier 2008.**

Ces deux mouvements conduisent à diminuer les effectifs rémunérés par l'Etat mais ne réduisent pas le nombre de personnels qui participent au service public de l'éducation.

II. LES DÉPENSES DE PERSONNEL RELEVANT DU TITRE 2

Les dépenses de personnel (nomenclature LOLF) s'élèvent dans le projet de loi de finances 2008 à 55,07 milliards d'euros, soit 93 % des crédits de paiement de la mission

51,1 % de ces crédits personnels sont regroupés sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », illustrant une concentration des moyens sur l'enseignement secondaire qui place la France parmi les pays qui dépensent le plus pour ses collégiens et ses lycéens.

Ces crédits correspondent dans le PLF 2008 à la rémunération de 1.022.641 emplois temps plein travaillé (ETPT) pour l'ensemble de la mission, dont 1.005.891 relèvent des programmes du ministère de l'éducation nationale. Les emplois de la mission « Enseignement scolaire » représentent ainsi **46,3 % du plafond d'emplois de l'Etat autorisé dans le PLF 2008.**

A. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION EN 2008 : UNE LECTURE COMPLIQUÉE PAR LA TRANSFORMATION D'EMPLOIS EN HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Votre rapporteur spécial remarque que **la transformation d'emplois en heures supplémentaires peut compliquer la compréhension de l'impact des postes supprimés**. En effet, **le plafond 2008 intègre la suppression de 3.020 ETPT, qui ont été, en réalité, transformés en heures supplémentaires, ce qui ne signifie pas un encadrement moindre des élèves.**

Ce chiffre comprend l'impact 2008 (1.853 ETPT) des postes supprimés en LFI 2007 au titre du réexamen des décharges mais réintégrés en heures supplémentaires cette année suite à l'abrogation des décrets dits « de Robien ». Il inclut également 1.167 ETPT supprimés et transformés en heures supplémentaires dans le cadre des nouvelles mesures 2008.

1. L'explication du plafond d'emplois proposée pour 2008

Le présent projet de budget propose de fixer le plafond d'emplois à 1.022.641 ETPT dont 1.005.891 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale.

S'agissant du ministère de l'éducation nationale, le plafond d'emplois proposé en 2008 est en retrait de 39.089 emplois ETPT. Ceci s'explique :

- à **69,9 % par des mesures de périmètre** qui concernent essentiellement la poursuite de la décentralisation des personnels TOS (- 26.847 ETPT) et la création d'un ministère de la recherche de plein exercice (- 500 ETPT) ;

- à **20 % par l'impact des mesures votées en LFI 2007 (soit 7.890 ETPT)** et notamment les mesures d'emploi liées à la démographie ou à la suppression des décharges dans l'enseignement du second degré (- 3.186 emplois) et la transformation des emplois MISE en assistants d'éducation (- 3.500 ETPT). **A ce titre, il convient de remarquer que les postes supprimés en LFI 2007 au titre des décharges ont été réintégrés dans le budget via leur transformation en heures supplémentaires ;**

- à **10 % par l'impact des mesures en tiers d'année du PLF 2008 (cf. infra) ;**

- à **0,1 % par des mesures de correction (+ 113 ETPT).**

2. Le PLF 2008 prévoit la suppression de 11.200 emplois (soit 3.900 ETPT) à la rentrée 2008 pour la mission « Enseignement scolaire »

La suppression de 11.200 emplois correspond au **non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois.**

a) Le personnel enseignant : - 10.200 emplois à la rentrée 2008

(1) La prise en compte de l'évolution démographique : - 3.960 emplois

L'enseignement scolaire du premier degré et l'enseignement scolaire du second degré continuent de connaître des évolutions différentes.

Ainsi si 700 emplois sont créés à la rentrée 2008 pour l'enseignement du premier degré compte tenu de l'augmentation du nombre d'écoliers (+ 37.000), 1.500 emplois sont supprimés dans le second degré en raison de la diminution de 14.000 collégiens et lycéens. L'application du principe de parité conduit à créer 140 emplois dans l'enseignement privé du premier degré et à supprimer 300 emplois dans l'enseignement privé du second degré.

Ces évolutions impactent, par conséquent, le nombre de postes de stagiaires. La diminution des emplois de stagiaires est prévue à hauteur de 670 dans l'enseignement public du premier degré en raison du ralentissement du rythme des départs à la retraite, et de 2.130 dans l'enseignement public du second degré compte tenu de la diminution des postes. Parallèlement, 200 emplois de stagiaires sont supprimés dans l'enseignement privé. **Votre rapporteur spécial note, en ce qui concerne les emplois de stagiaires dans l'enseignement privé, que le principe de parité n'a pas été appliqué dans toute sa rigueur : les suppressions représentant 7,1 % des postes supprimés dans l'enseignement public, contre un taux habituel de 20 %.**

(2) L'optimisation de la gestion du potentiel d'enseignement : - 6.240 emplois

Le PLF 2008 prévoit de supprimer dans l'enseignement public du second degré **1.700 emplois par la résorption des surnombres disciplinaires et une meilleure mobilisation des personnels remplaçants**. Ce principe conduit également à supprimer 340 emplois dans l'enseignement privé du second degré, où l'effort ne portera que sur l'organisation du remplacement, la problématique des surnuméraires étant réservée à l'enseignement public.

Le recours accru aux heures supplémentaires conformément au programme présidentiel. **3.500 départs à la retraite ne seront pas renouvelés et sont remplacés par des heures supplémentaires, ce qui conduit théoriquement à une diminution du nombre de postes, mais en pratique, maintient au même niveau l'encadrement des élèves**. L'application du principe de parité à l'enseignement privé en traîne la suppression de 700 postes également remplacés par des heures supplémentaires.

b) Le personnel non enseignant : la suppression de 1.000 emplois

S'agissant des personnels non enseignants, il est fait application du principe du remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit la **suppression de 1.000 emplois**, dont 120 en administration centrale, 480 dans les services académiques et 400 dans les établissements publics locaux d'enseignement. Ce mouvement est rendu possible par des mesures de réorganisation et de simplification administrative ainsi que par l'extension de l'informatisation de la paye et de la fonction financière.

Par ailleurs, la poursuite de l'application de la loi pour l'avenir de l'école conduit à la création de 300 postes d'infirmières, financés par la transformation de 300 postes de maîtres d'internat/surveillant d'externat vacants.

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION

1. La décomposition de la masse salariale

Les crédits de paiement du titre 2 représentent sur l'ensemble de la mission **55,08 milliards d'euros, dont 34 milliards d'euros sont consacrés à la rémunération d'activité**. Le tableau ci-dessous donne la répartition pour l'ensemble de la mission.

Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog.139	Prog. 214	Prog.143	Total
Total	16,6	28,16	2,03	6,15	1,3	0,84	55,08
Rémunérations d'activités	9,88	17,26	1,21	4,3	0,83	0,53	34,01
Cotisations et contributions sociales	6,64	10,7	0,74	1,55	0,43	0,3	20,36
Prestations sociales et allocations diverses	0,08	0,2	0,08	0,3	0,04	0,01	0,71

Source : tableau réalisé à partir de l'annexe au PLF 2008 « Enseignement scolaire »

a) Les primes et les indemnités

Parmi les crédits destinés à la rémunération d'activité du ministère de l'éducation nationale, soit 33,5 milliards d'euros, **voire rapporteur spécial note que :**

- **les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires s'élèvent à 1,1 milliard d'euros ;** en nette augmentation par rapport aux années précédentes (*cf. supra*) puisqu'en 2006-2007, les crédits affectés aux heures supplémentaires étaient d'environ 780 millions d'euros ;

- **les crédits de paiement relatifs aux différentes indemnités représentent 1,94 milliard d'euros, dont 1,2 milliard d'euros sont imputés sur l'enseignement public secondaire.**

Au total, ces deux lignes représenteraient environ 6,8 % des crédits de rémunération.

b) La question des crédits consacrés aux vacances

Voire rapporteur spécial **s'interroge sur la pertinence du montant des crédits affectés aux vacances et suppléance de personnels non-enseignants**, qui s'élève, dans le programme « Enseignement scolaire public du second degré », à **49 millions d'euros, soit 24 millions d'euros supplémentaires par rapport au projet de loi de finances pour 2007.**

Votre rapporteur spécial s'interroge sur ce montant dans la mesure où, nettement supérieurs au montant prévu en PLF 2007, les crédits 2008 n'en restent pas moins inférieurs à l'exécution 2006 qui a été de 63,8 millions d'euros¹.

Par ailleurs, l'emploi de ces crédits n'apparaît pas de manière claire. Sont-ils destinés à couvrir l'ensemble des rémunérations des personnels enseignants non titulaires ? Quels sont les objectifs du ministère en la matière ? Votre rapporteur spécial s'étonne notamment de **l'augmentation du nombre de maîtres auxiliaires et d'enseignant contractuel affectés au remplacement, alors même que plusieurs dispositions ont été prises pour assurer une meilleure organisation du remplacement**, que ce soit le remplacement de courte durée avec la mobilisation des personnels enseignants sur place, ou de longue durée avec une meilleure utilisation du potentiel des titulaires affectés en zone de remplacement.

Ainsi les documents budgétaires indiquent qu'au 31 janvier 2006, les fonctions de remplacement étaient assurées par 5.201 non titulaires (soit 34 % des non titulaires), ce chiffre étant passé à 5.630 au 1^{er} janvier 2007 (soit 38 % des non titulaires).

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette augmentation au regard des remarques qu'avaient formulé la Cour des comptes en avril 2003² à l'occasion d'un rapport particulier sur la gestion du système éducatif. En effet, s'agissant du « *nombre toujours élevé d'enseignants non titulaires dans le second degré* », la Cour note que le « *recrutement de ces personnels n'a pas été toujours suffisamment maîtrisé et les situations de précarité se sont multipliées, sans qu'il soit pour autant certain que les enseignants titulaires aient été employés au mieux des besoins* ».

Si votre rapporteur spécial reconnaît que le recrutement d'agents non titulaires représente une **souplesse nécessaire** au système, il souhaite toutefois avoir, de la part du ministre, **des garanties quant à l'optimisation de la gestion des personnels de remplacement et de la justification des recours aux personnels non titulaires.**

A ce titre, il vous propose un amendement tendant à maintenir au niveau du PLF 2007, le montant de la dotation prévue pour la rémunération des vacations, afin que le ministre justifie précisément la somme demandée dans le présent projet de loi de finances.

¹ Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006, « Enseignement scolaire ».

² Rapport public particulier, avril 2003, La gestion du système éducatif.

2. Les principaux facteurs d'évolution

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

- **le relèvement du taux de cotisation au CAS « Pensions » qui passe de 51 % à 55 %**. Le coût de ce relèvement est proche de l'impact de la diminution du plafond d'emplois mesures de transfert comprises, soit 1,24 milliard d'euros ;

- **la revalorisation du point de la fonction publique de 0,8 % au 1^{er} février 2007 ;**

- **les mesures catégorielles à hauteur de 150,4 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale**, dont 77,8 millions d'euros résultant de l'impact en année pleine des mesures adoptées en LFI 2007, et **72,6 millions d'euros au titre des nouvelles mesures**.

Outre la constitution d'une provision de 54,25 millions d'euros pour la revalorisation de la fonction enseignante (cf. *supra*), les mesures nouvelles comprennent la **poursuite de plusieurs plans pluriannuels**, comme par exemple l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs d'école, la revalorisation des régimes indemnitaires des personnels non enseignants (8 millions d'euros) ou le plan de requalification de la filière laboratoire. **Votre rapporteur spécial note également une mesure d'amélioration des perspectives de carrière pour les personnels de direction (0,68 million d'euros en 2008).**

III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL 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 à l'établissement qui les emploie les crédits nécessaires.

A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Regroupés au sein du programme 230 « Vie de l'élève », les personnels d'assistance éducative regroupent les assistants d'éducation, les emplois vie scolaire et les maîtres d'internat/surveillant d'externat (MI-SE).

1. Les dispositifs en voie d'extinction : emplois jeunes et MI-SE

Il convient de noter que le PLF 2008 ne comprend plus de crédits concernant les emplois jeunes, hormis les crédits afférents à l'indemnisation chômage de ces personnes. En effet, le dispositif « emplois jeunes » devrait s'achever cette année¹ et être en extinction totale en 2008.

De même, **les maîtres d'internat/surveillant d'externat (MI-SE) constituent également une catégorie de personnel en voie d'extinction**, dans la mesure où ils sont progressivement remplacés par les assistants d'éducation. **La lisibilité budgétaire de ce remplacement est compliquée par la différence de nature de crédits**, les MI-SE émergeant aux dépenses de personnel (titre 2), alors que les assistants d'éducation relèvent des dépenses d'intervention et ne sont pas intégrés dans le plafond d'emploi.

2. Les assistants d'éducation

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

Ainsi s'agissant des assistants d'éducation n'occupant pas des fonctions d'AVS-I, le PLF 2008 prévoit **1,47 milliard d'euros dont** :

- 1,09 milliard d'euros, permettant de financer l'équivalent temps plein de 47.000 assistants d'éducation (1,03 milliard d'euros²) et le recrutement de 1.000 assistants pédagogiques en janvier, et 5.000 assistants à la rentrée 2008 dans le cadre des mesures prises pour encadrer les élèves à la sortie de l'école (0,06 milliard d'euros) ;

- 0,38 milliard d'euros, permettant de financer en année pleine la rémunération de 1.666 assistants d'éducation sur des fonctions d'auxiliaire de vie collectif, et le recrutement de 166 assistants supplémentaires à la rentrée 2008 dans le cadre de la création des nouvelles unités pédagogiques d'insertion (UPI).

En tenant compte d'un taux de turn-over de 4 %, le nombre total d'assistants d'éducation prévu à la rentrée 2008 s'élèverait à **60 332 ETP**.

¹ Au début de l'année 2007, 2.000 personnes étaient encore employées dans le cadre du dispositif.

² Sur la base d'une rémunération moyenne annuelle de 22.960 euros, charges sociales comprises.

3. Les emplois vie scolaire : 33.000 contrats

La seconde catégorie de personnel d'encadrement concerne les emplois vie scolaire. **Le PLF 2008 prévoit 0,12 milliard d'euros** liés aux emplois vie scolaire (EVS), qui ne sont pas financés dans leur totalité par le ministère de l'éducation nationale.

Cette somme devrait servir à co-financer en moyenne 33.000 contrats aidés en 2008, sur la base d'un coût de 3.500 euros, soit 900 euros de plus qu'en 2007 (+ 34,6 %). Cette augmentation s'explique par le mécanisme des contrats aidés qui modifie la part de rémunération à la charge de l'employeur au fur et à mesure de l'ancienneté des employés.

B. LES AUTRES PERSONNELS

1. Les personnels de certaines collectivités d'outre mer

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

- la rémunération des instituteurs et des agents techniques du cadre territorial de Mayotte qui n'ont pas encore été intégrés dans la fonction publique d'Etat conformément à la loi de programmation pour l'outre mer du 21 juillet 2003 ;

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

2. Les personnels non enseignant de l'enseignement privé

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

Ainsi, **la part de rémunération du forfait externat** attribuée aux établissements d'enseignement privé scolaire sous contrat est dans le PLF 2008 de 575,9 millions d'euros, soit une légère diminution par rapport à 2007, compte tenu de la baisse des effectifs.

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

C. LA QUESTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL HORS TITRE 2

Les développements ci-dessous montrent que les dépenses, hors titre 2, correspondent souvent à des rémunérations de personnel. Ceci n'est pas sans conséquences au regard des principes de la LOLF comme votre rapporteur a déjà pu le souligner.

D'une part, la présence massive de personnels hors titre 2 (notamment les personnels d'encadrement) signifie que le **plafond d'emplois de la mission est relatif, et que son évolution ne retrace pas la réalité des situations.**

D'autre part, **cela implique que le souci de maîtrise de la dépense publique qui a présidé à l'encadrement des dépenses de personnel (titre 2) ne s'applique pas aux personnels imputés sur le hors titre 2.** Votre rapporteur spécial y voit une souplesse pour le système scolaire, qui dit toutefois être surveillé. Il convient de rappeler que, si les crédits du titre 2 sont soumis au régime de la fongibilité asymétrique - c'est-à-dire que le montant de ces crédits peut être diminué par le gestionnaire mais en aucun cas augmenté - les crédits hors titre 2 ne sont pas soumis à cette contrainte, ce qui laisse aux ministères concernés une marge de manoeuvre.

Toutefois cette souplesse peut avoir une **contrepartie.** En effet, les crédits hors titre 2 sont soumis à une mise en réserve de précaution de leurs crédits, à hauteur de 6 % dans le PLF 2008, nettement plus élevée que les crédits de personnel (titre 2) dont le taux de réserve serait de 0,5 %.

Cette mise en réserve peut avoir des effets contraignants très importants pour les gestionnaires des programmes et les opérateurs destinataires des subventions, notamment lorsque ces crédits couvrent des dépenses de personnel, c'est-à-dire des dépenses obligatoires. **Cette problématique est particulièrement importante au ministère de l'agriculture pour les établissements privés de l'enseignement agricole.** Les régulations budgétaires qui se traduisent par des gels sur cette mise en réserve ont alors des impacts importants.

CHAPITRE II : LA PERFORMANCE AU SEIN DE LA MISSION

A titre préalable, votre rapporteur spécial rappelle que l'analyse de la performance prendra désormais toute sa place lors de l'analyse de la loi de règlement et des rapports annuels de performances. Il limitera donc ses développements à quelques remarques générales.

Si votre rapporteur se félicite de la relative stabilisation de l'architecture du projet annuel de performances, il souhaite néanmoins faire plusieurs remarques.

A. DES INSUFFISANCES CONCERNANT LA PERFORMANCE ÉDUCATIVE ET L'APPROCHE TERRITORIALE

En premier lieu, **il déplore que les indicateurs concernant la performance éducative ne soient pas encore totalement renseignés car ils constituent le cœur des politiques éducatives.** L'acquisition du socle commun de connaissances a été au cœur des débats, sa valeur ajoutée reste toutefois difficile à matérialiser en l'absence de données.

En deuxième lieu, **il regrette que les résultats des indicateurs concernant les objectifs « d'aménagement équilibré » du territoire éducatif ne soient pas davantage détaillés par académie.** D'une manière plus générale, il considère que l'approche régionale est insuffisante au sein des documents de performance ne rendant pas compte de l'hétérogénéité des situations et des résultats.

B. UN EXERCICE D'APPRÉCIATION ENCORE DIFFICILE

En troisième lieu, s'agissant des indicateurs renseignés, **les séries ne sont pas encore suffisamment longues** pour pouvoir porter une appréciation éclairée sur les politiques mises en œuvre.

Enfin, concernant la mission « Enseignement scolaire », il se félicite de la présence d'indicateurs-miroirs au sein des programmes, qui permettent a-priori de comparer les résultats des différents systèmes d'enseignement, notamment privé et public. L'exercice est plus délicat avec l'enseignement agricole.

Ainsi devrait-on pouvoir comparer la manière dont l'objectif n° 4 « Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité obligatoire » est atteint par l'enseignement public et l'enseignement privé. **Or, la comparaison n'est pas pertinente puisqu'il s'agit des mêmes données. Votre rapporteur spécial souhaiterait savoir**

dans quelle mesure il est possible d'avoir une analyse plus fine des performances des différents types d'enseignement.

Objectif n° 4 « Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité obligatoire »

	Enseignement public, programme 141	Enseignement privé, Programme 214
Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur	2005 : 81,9 2006 : 79,2 2007 (prévision) : 83	2005 : 81,9 2006 : 79,2 2007 (prévision) : 83
Taux de poursuite des bacheliers technologiques en STS	2005 : 44 2006 : 42,7 2007 (prévision) : 45	2005 : 44 2006 : 42,7 2007 (prévision) : 45
Rapport de la proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée	En 2006 : Non diplômés : 42,8 Titulaire d'un BTS : 81,8	En 2006 : Non diplômés : 42,8 Titulaire d'un BTS : 81,8

Source : projet annuel de performances pour 2008 - mission « Enseignement scolaire »

Les indicateurs ci-dessus mentionnés ne sont pas les seuls. **Au total, votre rapporteur spécial comptabilise 8 indicateurs (sur un total de 26) strictement identiques entre les programmes de l'enseignement public et celui de l'enseignement privé, c'est-à-dire qui ne distinguent pas entre le type d'enseignement.**

Votre rapporteur spécial regrette cet état de fait qui concerne de surcroît la performance éducative.

CHAPITRE III : OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

Les développements qui suivent sont pour objectif de compléter, par des remarques thématiques propres aux différents programmes, les commentaires transversaux effectués ci-dessus.

I. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme 140 « Enseignement public du premier degré » rassemble 28,1 % des crédits du programme, dont 99,5 % sont des dépenses de personnel. Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits par action.

Présentation par action des crédits de paiement demandés pour 2008

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008
01	Enseignement pré-élémentaire	4.151.989.486	5.571.200		4.157.560.686
02	Enseignement élémentaire	7.928.216.684	34.608.988	1.061.360	7.963.887.032
03	Besoins éducatifs particuliers	1.455.392.950	6.243.862		1.461.636.812
04	Formation des personnels enseignants	701.697.962	16.826.000		718.523.962
05	Remplacement	1.356.302.370			1.356.302.370
06	Pilotage et encadrement pédagogique	864.607.165	6.000.000		870.607.165
07	Personnels en situations diverses	132.161.998			132.161.998
Totaux		16.590.368.615	69.250.050	1.061.360	16.660.680.025

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

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Ecole maternelle : votre rapporteur spécial a demandé, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête à la Cour des comptes.

L'importance de l'école maternelle dans la réussite scolaire a été récemment soulignée par un rapport du Haut Conseil de l'Education (HCE)¹.

S'il n'appartient à votre rapporteur spécial de juger de la pertinence de programmes et des méthodes d'enseignement, il est néanmoins légitime qu'il s'intéresse à l'organisation de l'enseignement pré-élémentaire, aux moyens accordés, à la répartition de ces moyens, aux résultats.

L'école pré-élémentaire revêt un statut particulier. En effet, non obligatoire, l'enseignement pré-élémentaire n'en reste pas moins une obligation à la charge de l'Etat qui doit accueillir au sein du système scolaire les enfants à partir de l'âge de trois ans. En outre, depuis quelques années, la scolarisation d'enfants âgés de moins de deux ans ajoute une nouvelle dimension à l'enseignement pré-élémentaire en remettant en cause son périmètre.

Le PLF 2008 prévoit d'attribuer 4,16 milliards d'euros à l'enseignement pré-élémentaire et d'y affecter 84.343 emplois ETPT. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la manière dont est déterminé le montant alloué à l'enseignement pré-élémentaire et les critères qui prévalent à la répartition des moyens dans chaque académie. Outre l'évolution de ces critères dans le temps, votre rapporteur spécial se demande dans quelle mesure la construction des budgets de l'école pré-élémentaire, scolarité peut prendre en compte les nécessités de l'enseignement élémentaire ou certaines logiques territoriales, et les conséquences qui en résultent en termes d'équité inter-régionale. La scolarisation des enfants âgés de moins de trois ans soulève également de nombreuses questions que ce soit au niveau des moyens demandés ou de la délimitation entre la politique familiale et la politique scolaire.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève que « la lisibilité » de l'école maternelle dans le nouveau cadre de la LOLF est insuffisante. En effet, les projets annuels de performances, comme les rapports annuels de performances, ne comprennent aucun indicateur sur l'école maternelle, ce qui est regrettable à l'heure où plusieurs experts mettent en avant son rôle crucial.

Au regard de ces interrogations et de ces constats, votre rapporteur spécial a souhaité confier à la Cour des comptes une enquête sur l'enquête maternelle en vertu de l'article 58-2° de la LOLF.

¹ *L'école primaire, bilan des résultats de l'Ecole-2007, Haut Conseil de l'Education.*

2. Ecole primaire : votre rapporteur spécial s'inquiète de l'absence de décret concernant la mise en oeuvre de l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

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

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

Toutefois, en l'absence de décret d'application, la création à titre expérimental de ces établissements n'est toujours pas possible, plus de 3 ans après la promulgation de la loi. Le projet de décret qui avait reçu un avis favorable du Conseil d'Etat en début d'année 2007 a fait l'objet d'un avis négatif de la part du HCE. Le ministère poursuit actuellement les négociations avec les représentants du monde syndical, dont les critiques se focalisent essentiellement sur la composition du conseil d'administration et le statut fonctionnel du directeur

Votre rapporteur spécial regrette cette situation pour plusieurs raisons :

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

- d'autre part, il considère que le statut juridique de l'école primaire est une question sur laquelle il est nécessaire d'évoluer, et qu'à ce titre, l'expérimentation des EPEP peut apporter des éléments intéressants. Mettre fin à la « transparence » de l'école primaire implique notamment de doter celle-ci d'un « vrai » chef d'établissement, reconnu, à même d'animer

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

une équipe pédagogique et de piloter son établissement. L'association d'élus locaux dans le conseil d'administration, comme le propose l'EPEP, apparaît à votre rapporteur spécial « de bon sens » tant il est vrai que la relation, notamment en zone rurale, entre écoles et communes est forte.

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

Votre rapporteur spécial souhaite en conséquence obtenir de la part du ministre des précisions sur cette question.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme 141 « Enseignement public du second degré » rassemble 47,8 % des crédits de paiement du programme, dont 99,3 % sont des dépenses de personnel. Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits par action.

Il convient de remarquer que l'action n° 14 « Subventions globalisées aux EPLE » a été supprimée et répartie entre les autres actions.

Présentation par action des crédits demandés pour 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008	FDC ET ADP attendus en 2008
01	Enseignement en en collège	10.100.738.686	3.414.734	68.820.966	10.172.974.386	40.000
02	Enseignement général et technologique en lycée	6.237.860.364	1.779.005	21.761.447	6.261.400.816	
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3.795.942.041	807.844	20.512.377	3.817.262.262	310.000
04	Apprentissage	3.793.574		2.398.176	6.191.750	
05	Enseignement post- baccalauréat en lycée	1.828.863.845	92.295	5.444.720	1.834.399.860	
06	Besoins éducatifs particuliers	1.049.384.777		7.580.808	1.056.965.585	
07	Aide à l'insertion professionnelle	43.788.572		7.122.329	50.910.901	
08	Information et orientation	275.327.079	1.599.775		276.926.854	
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	105.152.597		10.467.394	115.619.991	
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	633.117.142	25.534.304		658.651.446	
11	Remplacement	1.072.560.111			1.072.560.111	
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2.864.932.503	7.106.230		2.872.038.733	150.000
13	Personnels en situations diverses	153.501.337			153.501.337	
Totaux		28.164.962.628	40.334.187	144.108.217	28.349.404.032	500.000

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

B. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS ENTRE ÉTABLISSEMENTS

Votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur la valeur ajoutée que pourrait procurer l'augmentation des partenariats entre établissements scolaires renommés et établissements scolaires situés dans des zones dites difficiles.

A l'image des relations nouées par certaines prestigieuses grandes écoles ou assimilées, tel l'IEP de Paris, avec certains lycées, il considère que ce schéma pourrait être dupliqué entre lycées ou entre lycées et collèges. Plusieurs effets positifs peuvent en être attendus :

- pour les équipes pédagogiques, la possibilité d'échanger et de confronter leurs expériences ;

- pour les établissements la possibilité de bénéficier de l'image d'un établissement renommé, ce qui dans le cadre d'une suppression annoncée de la carte scolaire peut être un élément intéressant ;

- pour les élèves la possibilité de profiter d'une équipe pédagogique enrichie et, le cas échéant, avoir de meilleures perspectives compte tenu de la revalorisation de leur établissement.

III. PROGRAMME 150 « VIE DE L'ÉLÈVE »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme 150 « Vie de l'élève » rassemble **6,7 % des crédits de paiement du programme.**

Le présent programme a la particularité de représenter **58,2 % des crédits du titre 6 (dépenses d'intervention) de la mission** et 48 % des crédits de paiement du programme. Cette sur-représentation s'explique par deux éléments :

- **l'imputation des rémunérations des assistants d'éducation sur ce titre** (et non sur le titre 2, Dépenses de personnel), soit 1,47 milliard d'euros ;
- **la présence d'une partie des crédits de l'action sociale, soit 553 millions d'euros au titre des bourses (hors Nouvelle Calédonie, 0,67 million d'euros) et 40 millions d'euros au titre des fonds sociaux des établissements.** Toutefois, il convient de relever que le présent programme ne regroupe pas l'ensemble des crédits en faveur de l'action sociale puisque 72,9 millions d'euros sont inscrits sur le programme relatif à l'enseignement privé.

Ces crédits permettront de couvrir :

- les revalorisations de taux intervenus à la rentrée 2007 ;
- de procéder, à la rentrée 2008, à la revalorisation de 2 % des taux de bourses de collège, de la part de bourse de lycée, de la part de bourse d'enseignement d'adaptation, de la part des exonérations des frais de pension et de la prime à l'internat.

Présentation des crédits par action dans le PLF 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	769.228.647	28.473.274	1.276.451.000	2.074.152.921
02	Santé scolaire	268.503.740	2.556.883	7.905.589	278.966.212
03	Accompagnement des élèves handicapés	101.610.199	16.300.000	38.000.000	155.910.199
04	Action sociale	86.031.370	1.160.000	595.710.077	682.901.447
05	Accueil et service aux élèves	803.874.366	1.499.986	6.884.306	812.258.658
Totaux		2.029.248.322	49.990.143	1.924.950.972	4 004 189 437

Source : projet de loi de finances pour 2008

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves

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

Selon les informations qui lui ont été, à ce stade, communiquées (le rapport n'étant pas encore publié), **ce rapport souligne la diversité des dispositifs d'aide aux élèves et la multiplicité des financeurs, phénomènes qui nuisent à la cohérence des effets et des finalités de ces dispositifs. Il critique également la faible lisibilité de ces dispositifs vis-à-vis des usagers.**

Les principales recommandations portent sur :

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

- **la modulation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)** en fonction du niveau scolaire. **Il convient de noter que la modulation de l'ARS a été présentée dans le projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2008 (article 59).** Son montant devrait être différencié selon l'âge de l'enfant ;

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

- **la suppression des remises de principe d'internat**, l'hébergement étant dorénavant de la compétence des collectivités territoriales. A cet égard, votre rapporteur spécial **vous propose un amendement** tendant à supprimer les crédits de cette aide qui n'ont plus lieu d'être au sein de la mission « Enseignement scolaire ». Il remarque que la commission de codification

2. Les bourses au mérite

Le dispositif des bourses au mérite, créé à la rentrée scolaire 2000, a été mis en exergue par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 16 avril 2005.

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

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

Le montant annuel de la bourse au mérite a été porté à 800 euros à compter de la rentrée 2006. Au cours de l'année scolaire 2006-2007, 63.500 élèves de l'enseignement public et 6.900 élèves de l'enseignement privé sous contrat, soit au total 70.400 élèves ont bénéficié d'une bourse au mérite. 77,4 millions d'euros ont été budgétés en 2007 et sont reconduits dans le présent budget, correspondant à l'attribution de 89.000 bourses.

Si votre rapporteur spécial approuve le principe des bourses au mérite, il s'interroge sur :

- les raisons qui ont conduit à n'attribuer cette bourse qu'à 70.400 élèves en 2006-2007 alors que le contingent théorique est de 89.000 ;

- la légitimité de la différence de montant entre les bourses de collège dont le taux maximal est de 331,47 euros et le montant de la bourse au mérite qui est de 800 euros ;

- la manière dont on peut évaluer les conséquences de cette aide.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme 214 « Enseignement privé du premier et du second degré » rassemble **11,6 % des crédits de paiement du programme.**

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 89,4 % des crédits du programme.

Présentation par action des crédits demandés pour 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008
01	Enseignement pré-élémentaire	426.104.075			426.104.075
02	Enseignement élémentaire	1.122.406.788			1.122.406.788
03	Enseignement en collège	1.800.062.415			1.800.062.415
04	Enseignement général et technologique en lycée	1.155.039.076			1.155.039.076
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	730.555.775			730.555.775
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	249.437.608			249.437.608
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	144.371.234			144.371.234
08	Actions sociales en faveur des élèves			72.900.000	72.900.000
09	Fonctionnement des établissements		977.950	599.193.226	600.171.176
10	Formation initiale et continue des enseignants	110.921.218		53.645.000	164.566.218
11	Remplacement	160.091.489			160.091.489
12	Soutien	258.000.000	3.650.000		261.650.000
Totaux		6.156.989.678	4.627.950	725.738.226	6.887.355.854

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

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial note que l'équilibre entre l'enseignement public et l'enseignement privé est différent selon les territoires, plus fragile en milieu rural, moins conflictuel en zone urbaine ou péri-urbaine.

Dans cette perspective, il estime d'une part qu'une solution raisonnable doit être trouvée s'agissant du forfait que doivent acquitter les communes pour les écoliers scolarisés hors de la commune et notamment dans des écoles privées. D'autre part, il considère que le rôle de l'enseignement privé peut être développé dans des zones d'éducation réputées difficiles.

1. La prise en charge financières des écoliers non résidents

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

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

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

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

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

Votre rapporteur spécial souligne que la concertation entre les communes doit prévaloir, la circulaire n'étant qu'une « aide à la décision » lorsque des différends existent.

2. Quel rôle pour l'enseignement privé ?

Votre rapporteur spécial se félicite des déclarations indiquant que l'enseignement privé était prêt à s'investir davantage dans les milieux réputés difficiles. Il considère, en effet, que la création d'antennes rattachées à des établissements bénéficiant en général d'une bonne réputation pourrait permettre une dynamique très positive dans certaines zones d'éducation réputées difficiles.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemble **2,1 % des crédits de paiement du programme.**

Les plus grosses actions concernent : la politique des ressources humaines, la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier, le pilotage et la mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche ;

Présentation par action des crédits demandés pour 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'intervention	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008	FDC ET ADP attendus en 2008
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche	350.564.815	1.330.542		59.795.158	411.690.515	
02	Evaluation et contrôle	63.592.155	5.763.413			69.355.568	250.000
03	Communication	7.840.889	7.673.382			15.514.271	
04	Expertise juridique	892.214	7.625.327		3.100.446	16.547.471	
05	Action internationale	4.876.125	11.480.604	2.000.000		19.457.175	
06	Politique des ressources humaines	497.173.911	118.265.993			617.439.904	6.020.000
07	Etablissement d'appui de la politique éducative		225.666.054			225.666.054	
08	Logistique, système d'information, immobilier	228.165.902	245.951.013	46.771.232	20.304.300	541.192.447	1.860.000
09	Certification	134.335.629	38.326.477			172.662.106	
10	Transports scolaires				9.446.373	9.446.373	
Totaux		1.287.441.640	662.082.805	48.771.232	92.646.277	2.098.971.884	8.130.000

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

B. LA RÉNOVATION DU SYSTÈME D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES

Compte tenu de l'importance du ministère, notamment en termes d'effectifs, votre rapporteur spécial a souhaité faire le point sur la rénovation du système d'information des ressources humaines au ministère de l'éducation nationale.

Ce système, développé à la fin des années 80 et qui existe également pour l'enseignement supérieur et la recherche, **intègre la gestion de la préparation de rentrée et assurent la gestion de plus de 1,3 million de personnes réparties dans plus de 100 corps et grades.**

La **rénovation** du système est devenue **nécessaire** compte tenu de l'obsolescence technique et d'une fiabilité des données et des historiques, rendue aléatoire du fait de la multiplicité des bases.

Le principe de la « refonte » a toutefois soulevé des problèmes compte tenu des réflexions parallèles sur la diffusion d'un progiciel de gestion intégrée à l'ensemble des administrations, mais qui était inadapté aux spécificités de l'Education nationale¹.

Le projet du ministère baptisé « siRHen » (système d'information de gestion des ressources humaines et des moyens) **lancé fin 2006** devrait être en mesure de répondre aux nouveaux besoins de gestion et de pilotage, à savoir :

- **dans le cadre de la LOLF, accéder à des données partagées, intégrer tous les personnels gérés/payés ou non par l'Etat, piloter et maîtriser la masse salariale, apporter aux décideurs une vue consolidée de leurs moyens et de leur consommation** (pilotage des BOP), outiller les tableaux de bord, automatiser les enquêtes ... ;

- avec la nécessité de compléter la gestion de masse par **une gestion qualitative de proximité**, intégrant les données de compétences, d'expérience professionnelle des personnes pour engager plus avant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

- avec la nécessité de prendre en compte des chantiers nationaux lourds : Compte Individuel de Retraite (CIR), Opérateur National de Paye (ONP), Contrôle Interne Comptable (CIC), Infocentre et système décisionnel interministériels, qui rendent indispensables une exhaustivité et une fiabilisation rigoureuses des données en matière de ressources humaines.

Les études concernant le projet siRHen ont débuté en 2007. La mise en œuvre du projet est prévue entre 2008 et 2012. Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a débuté en septembre 2007 pour une durée de trois ans. **Le**

¹ L'autorisation de principe de moderniser de manière indépendante n'a été confirmée qu'en juillet 2006 au vu des conclusions d'une mission conjointe IGAENR/CGTI.

budget prévisionnel de ce marché s'établit entre 2,1 et 5,4 millions d'euros. Le budget total du projet sera défini en fonction des résultats des études en cours (un budget prévisionnel entre 20 et 25 millions d'euros est à prévoir en coûts externes).

Les crédits informatiques du ministère s'élèvent dans le projet de finances 2008 à 69,7 millions en autorisations d'engagement (AE) et à 60 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses relatives aux systèmes d'information seraient de 21,7 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP. **Parmi ces crédits, le projet « siRHen » se voit allouer 5 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP.**

Votre rapporteur spécial se félicite de la mise en oeuvre de ce chantier destiné à moderniser la gestion des emplois et des ressources humaines. Il souhaite que les délais puissent être respectés, les ressources humaines étant « la matière première » de l'éducation nationale.

VI. PROGRAMME 143 : « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

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

Les crédits du programme diminuent à structure courante de 1 % par rapport à 2007. Cette réduction s'explique notamment par la diminution importante du plafond d'emplois (- 1.297 emplois ETPT) qui résulte essentiellement de mesures de périmètre telles que la décentralisation des TOS (- 973 emplois ETPT).

Présentation des crédits par action dans le PLF 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2008
01	Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics	626.087.074	1.740.000	28.670.000	656.497.674
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements publics	211.163.030		306.649.000	517.812.030
03	Aide sociale aux élèves			81.000.000	81.000.000
04	Evolution des compétences et dynamique territoriale			3.975.000	3.975.000
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		4.310.000		4.310.000
Totaux		837.250.704	6.050.000	420.294.000	1.263.594.704

Source : projet de loi de finances pour 2008

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'enseignement agricole aurait accueilli 175.471 élèves en 2006 dont 62,4 % dans l'enseignement privé. Entre 1995 et 2005, les effectifs de l'enseignement agricole auraient augmenté de 10 %, les évolutions étant toutefois contrastées entre l'enseignement public (+ 1,1 %) et l'enseignement privé (+ 16,1 %). **Les résultats de cet enseignement restent très satisfaisants comme en témoignent les taux d'insertion présentés dans le projet annuel de performances.**

Votre rapporteur spécial souhaite toutefois souligner plusieurs sujets de préoccupation.

1. La question des mesures de régulation budgétaire

Tout d'abord **les mesures de régulation budgétaire, décidées par ministère et non par mission**, ont en général un impact très important sur le présent programme. Ainsi, le décret d'avance du 25 octobre 2007 a annulé 34,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur la mission dont 67,7 % sur le présent programme, et 21,3 millions d'euros en crédits de paiement dont 48,3 % sur le présent programme.

L'effort porté par l'enseignement technique agricole est nettement sur-dimensionné par rapport à l'ensemble de la mission, ce que votre rapporteur spécial déplore compte tenu de la qualité de l'enseignement dispensé et de la nécessité de préserver sa place au sein du paysage scolaire.

Ces régulations budgétaires portent préjudice aux établissements, notamment aux établissements privés dont les crédits, c'est-à-dire des crédits d'intervention, supportent, ainsi que cela a déjà été évoqué, une mise en réserve de précaution plus importante (5 % en 2007, 6 % en 2008) que les crédits du titre 2 (dépenses de personnel). Ce préjudice se traduit concrètement par des reports de charge qui ne permettent pas à l'Etat d'honorer les engagements pris contractuellement avec ces établissements s'agissant de leur financement (établissement du temps plein ou du rythme approprié).

2. La question des reports de charges

Il convient de rappeler que **deux protocoles ont été signés** par le ministère concernant les modalités de calcul des subventions attribuées aux établissements du temps plein (protocole de janvier 2003 dit protocole « Gaymard ») et aux établissements du rythme approprié (protocole de juillet 2004). Les dotations ouvertes au budget depuis la signature de ces protocoles ainsi que l'incidence des gels de crédits en gestion n'ont pas permis de couvrir l'intégralité des besoins.

Ainsi selon un rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux concernant la situation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la pêche de juin 2007, **les reports de charge fin 2007 atteindraient 9 millions d'euros pour les établissements du temps plein et de 28,1 millions d'euros pour les établissements du rythme approprié**. Le rapport qualifie la situation des maisons familiales rurales de « *particulièrement sensible* ».

Votre rapporteur spécial note, dans cette perspective, que la préparation du budget 2009 sera complexe :

- premièrement, il est nécessaire de diminuer ces reports de charge ;
- deuxièmement, s'agissant des établissements du temps plein, les résultats de l'enquête quinquennale réalisée cette année sur le coût moyen de

l'élève dans l'enseignement public et qui est à la base de la détermination de leur subvention, devront être intégrés. Votre rapporteur spécial note que, normalement, les résultats de cette enquête auraient du être pris en compte dès le PLF 2008 ;

- troisièmement, s'agissant des établissements du rythme approprié, la rentrée 2008-2009 devrait être accompagnée d'une revalorisation des taux d'encadrement des élèves en conséquence de l'application des 35 heures.

Votre rapporteur spécial invite donc le ministère de l'agriculture à faire preuve de « volontarisme » sur ces questions afin que le débat budgétaire 2009 se déroule dans les meilleures conditions. Si les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale peuvent être ponctuellement mis à contribution pour soutenir l'enseignement technique agricole, cela ne peut constituer une solution satisfaisante s'agissant de difficultés récurrentes du ministère de l'agriculture vis-à-vis de son enseignement.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	1
----	---

AMENDEMENT

présenté par
M. LONGUET

ARTICLE 33 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2				
Vie de l'élève Dont Titre 2		8.000.000 0		8.000.000 0
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2				
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL		8.000.000		8.000.000
SOLDE	-8.000.000		-8.000.000	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de mettre la réalité budgétaire en accord avec le droit actuel existant. Il s'agit de mettre fin aux « remises de principe » conformément aux conclusions de l'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves. Les crédits de cette aide, soit 8 millions d'euros en 2008, sont inscrits sur l'action n°4 « Action sociale » du programme « Vie de l'élève ».

Cette suppression se justifie par deux motifs :

- l'hébergement relève désormais de la compétence des collectivités territoriales depuis la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004, qui ont reçu les ressources financières correspondantes. Il n'est donc pas nécessaire de conserver un « double financement »;

- le rapport relève des coûts de gestion très importants et disproportionnés par rapport au montant totale de cette aide.

Les remises de principe permettent aux familles dont trois enfants au moins sont internes ou demi-pensionnaires dans les établissements publics de bénéficier sous certaines conditions, de réduction sur le coût du service d'hébergement. Aucune condition de ressources n'est demandée pour cette aide.



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	2
----	---

AMENDEMENT

présenté par
M. LONGUET

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2	22.000.000 22.000.000		22.000.000 22.000.000	
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2		22.000.000 22.000.000		22.000.000 22.000.000
Vie de l'élève Dont Titre 2				
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2				
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL				
SOLDE		0		0

(en euros)

OBJET

Le PLF 2008 prévoit une provision de 54,25 millions d'euros dont 47,25 millions d'euros pour l'enseignement public afin de pouvoir prendre en compte dès la rentrée 2008 les conclusions de la commission « Pochard » sur la revalorisation de la fonction enseignante.

S'agissant de l'enseignement public, la provision n'est constituée que sur le programme « Enseignement public du second degré », ce qui n'est pas satisfaisant en termes de transparence budgétaire.

Le présent amendement propose de ventiler cette somme entre le programme « Enseignement public du premier degré » et le programme « Enseignement public du second degré ».

Au-delà de la transparence budgétaire, il convient d'interroger le ministre sur deux points :

- la faiblesse du montant (même en tiers d'année) eu égard au nombre de personnels potentiellement concernés par les conclusions de la commission ;

- les modalités de mise en œuvre des conclusions de la commission : dans la mesure où certaines décisions devraient être prises pour la rentrée 2008, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'association du Parlement avant la discussion budgétaire du PLF pour 2009.



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. LONGUET

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2		24.000.000 0		24.000.000 0
Vie de l'élève Dont Titre 2				
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2				
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL		24.000.000		24.000.000
SOLDE		-24.000.000		-24.000.000

(en euros)

OBJET

Cet amendement est motivé par la non justification des crédits de rémunération concernant « les vacances et les suppléances de personnel non enseignant » inscrits sur le titre 2 du programme « Enseignement public du second degré ».

Entre le PLF 2007 et le PLF 2008, ces crédits sont passés de 25 à 49 millions d'euros. Le maintien de la dotation 2008 au niveau 2007 vise donc à obtenir de la part du gouvernement des précisions quant :

- à la détermination du montant 2008, sachant que l'exécution 2006, sur cette ligne, s'est élevée à 63,8 millions d'euros ;
- aux catégories de personnels couvertes, le nombre de postes disponibles et les critères qui prévalent à leur répartition entre les académies ;
- aux objectifs du ministère sur cette question, notamment s'agissant des vacataires qui effectuent des remplacements.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté trois amendements** modifiant les crédits de la mission.

Un amendement du gouvernement tendant à transférer **15 millions d'euros** du titre 2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » vers le titre 2 du programme « Vie de l'élève », action n° 3 « Accompagnement des élèves handicapés ». **Son objet est de financer le recrutement d'auxiliaire de vie individualisé (AVS-I).**

Un premier amendement de notre collègue député Yves Censi, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire » au nom de la commission des finances, tendant à transférer **800.000 euros** des crédits du titre 2 du programme « Vie scolaire » vers le programme « Enseignement technique agricole », afin **de financer la rémunération, à partir de la rentrée 2008, de 40 postes d'auxiliaire des vie scolaire** dans le cadre de la prise en charges des élèves handicapés de l'enseignement agricole.

Un second amendement de notre collègue député Yves Censi, tendant à majorer les crédits du titre 2 du programme « Enseignement technique agricole » à hauteur de **780.000 euros**, et de diminuer d'autant les crédits du titre 2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré ». L'objet de cet amendement est de corriger à la hausse (17 ETPT) le plafond d'emplois du programme « Enseignement technique agricole ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A l'issue de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a **majoré les crédits (AE et CP) de la mission de 878.000 euros afin d'abonder son plafond, à titre non reductible, et minoré les crédits de la mission (AE et CP) de 38.328.553 euros** afin de gager :

- d'une part, les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics » (à hauteur de 670.000 euros) ;

- d'autre part les ouvertures des crédits opérées lors de la seconde délibération du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale (à hauteur de 37.658.553 euros).

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces mouvements de crédits :

(en euros)

Programmes	AE		CP	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	2.512.523 0	0	2.512.523 0
Enseignement scolaire public du second degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	5.085.500 0	0	5.085.500 0
Vie de l'élève <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	6.0068.000 0	0	6.0068.000 0
Enseignement privé du premier et du second degré <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	4.709.200 0	0	4.709.200 0
Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	14.104.300 0	0	14.104.300 0
Enseignement technique agricole <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	4.971.030 0	0	4.971.030 0
SOLDE		-37.450.553		-37.450.553

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

Après avoir rappelé que la mission « Enseignement scolaire » représentait 21,8 % des crédits de paiement du budget général de l'Etat et 46,3 % des effectifs, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a considéré que l'approche qualitative devait être prioritaire sur l'approche quantitative. Il a expliqué que cet angle d'approche se justifiait pour plusieurs raisons :

- premièrement, en dépit de l'importance de moyens engagés, les résultats scolaires étaient mitigés, ce dont témoignent les comparaisons internationales ;

- deuxièmement, la loi d'orientation et de programmation du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école avait mis l'accent sur l'encadrement qualitatif et individualisé des élèves, avec notamment la mise en place des programmes personnalisés de réussite éducative ;

- troisièmement, les approches sectorielles s'étaient, ces derniers mois, multipliées, avec, en particulier, la conduite de nombreux audits de modernisation, la révision générale des politiques publiques ou la commission relative à la revalorisation de la fonction enseignante ;

- quatrièmement, l'insuffisance des chiffres bruts n'était pas à même de mettre en perspective la qualité de l'encadrement de l'offre scolaire ou des projets éducatifs proposés par les 67.000 établissements existants.

Puis **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a souhaité mettre en avant l'approche pragmatique qui caractérisait le projet de loi de finances pour 2008 et les récentes orientations prises en matière de politique éducative.

S'agissant ainsi des mesures engagées, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, s'est félicité de la suppression progressive de la carte scolaire qui devrait avoir disparu d'ici à 2010. Il a indiqué que le délai supplémentaire accordé, cet été, aux familles souhaitant une inscription hors secteur, n'avait été utilisé que par 13.500 foyers, ce qui, selon lui, relativisait et « dépassionnait » le débat sur cette question.

Il s'est déclaré, en outre, favorable aux mesures annoncées concernant les modifications des rythmes scolaires, et, plus particulièrement, la suppression du samedi matin ou la « reconquête » du mois de juin, grâce à une organisation plus professionnelle et optimisée du déroulement du baccalauréat.

Il a également approuvé la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif après les cours dont le coût de 140 millions d'euros, dans le projet de budget 2008, est réparti de la manière suivante : 43 millions d'euros consacrés

à la rémunération d'heures supplémentaires pour les enseignants, 62 millions d'euros destinés au recrutement d'assistants d'éducation et 35 millions d'euros affectés à des subventions aux partenaires extérieurs dans les domaines sportif ou culturel.

Puis il a souligné l'effort particulier du ministère en faveur des enfants « à besoins spécifiques » :

- d'une part, l'accueil des enfants handicapés, dont le coût, pour l'année 2007-2008, était estimé, par le ministère, à environ 388 millions d'euros ;

- d'autre part, le financement de l'éducation prioritaire, avec la mise en place du « réseau ambition réussite », ainsi que des « réseaux de réussite scolaire », dont le coût total est évalué à plus de d'1,1 milliard d'euros dans le PLF 2008. S'agissant de cette politique, il a fait remarquer que les indicateurs présentés dans le projet annuel de performances n'étaient pas encore renseignés, ce qui posait des problèmes d'évaluation.

S'agissant des moyens affichés dans le présent projet loi de finances pour 2008, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a souhaité apporter trois corrections au plafond d'emplois proposé.

Il a indiqué que :

- le plafond ne prenait plus en compte les personnels techniques, ouvriers et de services (TOS), dont la compétence avait été transférée aux collectivités territoriales en 2004. Il a précisé, qu'au 1^{er} janvier 2008, 70.400 emplois auraient été transférés. Il a estimé qu'il serait pertinent de disposer, dans les documents budgétaires, des sommes destinées à la rémunération de ces personnels qui, en principe, continuaient de concourir au service public de l'éducation ;

- la transformation d'emplois en heures supplémentaires impliquait une diminution du plafond qui ne signifiait pas pour autant une réduction de la capacité d'encadrement. Il a ainsi indiqué que le plafond 2008 intégrait la suppression des 3.200 ETPT, en réalité transformés en heures supplémentaires ;

- le plafond était affecté par la transformation des emplois de maître d'internat et surveillant d'externat (MI-SE), payés par l'Etat, et donc compris dans le plafond d'emplois, en assistant d'éducation rémunéré par les établissements et donc hors plafond. Il a fait remarquer que le personnel de surveillance avait ainsi augmenté, entre 2003 et 2007, de 19,4 %. Il a estimé le nombre de personnels d'assistants éducatifs à plus de 100.000 personnes.

Ces corrections écartées, il a rappelé que la variation de ce plafond d'emplois s'expliquait essentiellement par la prise en compte de l'évolution démographique de la population scolaire d'une part, et de l'optimisation du potentiel d'enseignants d'autre part.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a souhaité faire état d'un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, il a déploré l'insuffisance des indicateurs présentés dans le projet annuel de performances, et notamment de ceux concernant la performance éducative et l'acquisition du socle commun de connaissances. Il a regretté également le manque de données relatives aux performances, par académie, ou encore les résultats de la France, par rapport à d'autres pays européens.

Puis il a souligné que l'architecture de l'offre scolaire soulevait, de par sa richesse et son coût, d'importantes questions d'organisation, sur lesquelles il était nécessaire de réfléchir.

Il s'est inquiété de l'insuffisante prise en compte de la notion d'établissement scolaire, que ce soit dans le cadre de l'enseignement primaire, avec les réticences affichées s'agissant de la création d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), de la compétence du chef d'établissement à structurer librement ses classes ou, s'agissant de l'enseignement professionnel, de la mise en place de systèmes de coopération pertinents entre des établissements souvent de petite taille.

Il s'est ensuite interrogé sur les relations entre la présente mission et les collectivités territoriales, notamment au regard du programme « Vie de l'élève ». Il s'est, notamment, demandé dans quelle mesure la gestion des bourses de mérite, ainsi que les aides liées à l'internat, ne devaient pas relever des collectivités territoriales.

S'agissant des fonctions de soutien, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, s'est félicité de la modernisation de la gestion des ressources humaines du ministère. Il a toutefois indiqué vouloir interroger le ministre quant au chiffrage de la mise en place d'une politique qualitative d'évaluation des enseignants, l'objectif du ministère étant, selon lui, minimaliste, puisqu'il prévoyait une inspection au minimum tous les cinq ans.

Puis il a abordé la question de l'enseignement technique agricole, qui représentait, au sein de la mission, 2,1 % des crédits de paiement. Il a, notamment, déploré que les mesures de régulation budgétaire, décidées par ministère et non par mission, conduisaient à faire supporter à l'enseignement technique agricole un effort surdimensionné par rapport aux autres programmes de la mission. Il a ainsi expliqué que le programme avait contribué, à hauteur de 67,7 %, à l'annulation des autorisations d'engagement décidée sur la mission par le décret d'avance du 25 octobre 2007. Il a exprimé le souhait que le ministère de l'agriculture prenne pleinement ses responsabilités quant au financement de l'enseignement technique agricole qui, bien souvent, accueillait des publics en difficulté et n'en obtenait pas moins des résultats très satisfaisants.

En conclusion, il s'est interrogé sur la pertinence de l'imputation de certaines dépenses sur la mission « Enseignement scolaire ». Il a estimé que le

financement de l'accueil des élèves handicapés ou primo-arrivants pouvait relever de la politique d'autres ministères, notamment le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité ou le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement. En outre, s'agissant de l'accueil en maternelle, il a rappelé qu'il avait demandé à la Cour des comptes une enquête sur l'école maternelle, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a donc recommandé l'adoption des crédits de la mission au bénéfice de l'adoption de trois amendements :

- le premier tendant à reventiler, entre les programmes relatifs à l'enseignement public, le montant de la provision constituée en faveur de la revalorisation de la fonction enseignante ;

- le deuxième proposant d'adapter la réalité au nouveau partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et donc de supprimer, à ce titre, les crédits des remises de principe qui correspondent à une aide pour l'hébergement en internat relevant désormais des compétences des collectivités territoriales ;

- le troisième proposant de maintenir au niveau 2007 la dotation prévue pour la rémunération des vacances, la justification de ces crédits et leur évolution étant très insatisfaisante.

Un débat s'est ensuite instauré.

Au vu de la présentation du rapporteur spécial, **M. Jean Arthuis, président**, s'est déclaré convaincu des marges de progression de l'éducation nationale.

En réponse à **M. Yvon Collin**, qui a souhaité savoir si l'enquête demandée par le rapporteur spécial à la Cour des comptes prenait en compte la question de l'accueil, par l'institution scolaire, des enfants de moins de 3 ans, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a confirmé que ce point était compris dans le champ de ladite enquête.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité faire part de l'expérience menée par certains conseils généraux, s'agissant de l'accueil de la petite enfance. Avec l'aide de l'inspection d'académie et de la CAF, certains conseils généraux avaient mis en place des jardins maternels qui permettaient, d'une part, d'accueillir, l'après-midi, les enfants de moins de trois ans scolarisés, et, d'autre part, de redéployer du personnel enseignant auprès d'élèves plus âgés. En outre, il a indiqué qu'une nouvelle formule avait pu être mise en place, proposant l'expérimentation du regroupement des assistantes maternelles au sein de locaux communs pour l'accueil des 0-6 ans. Il a déploré les réticences rencontrées par certains acteurs sur ces questions.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, qui s'interrogeait sur la remarque relative à l'absence de comparaisons internationales,

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a précisé que son propos concernait la faible présence de telles comparaisons au sein des documents budgétaires.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir dans quelle mesure il était possible d'améliorer l'articulation entre les maisons départementales des personnes handicapées et le recrutement des auxiliaires de vie scolaire. Il a également exprimé le souhait d'avoir des études de suivi concernant la gestion des TOS par les collectivités territoriales, estimant qu'il y avait des potentialités importantes. Enfin, il a déploré la situation de l'enseignement agricole, dont la place, au sein de cette mission, mettait en perspective un certain « malaise ».

En réponse, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a indiqué partager l'avis de **M. Jean Arthuis, président**, concernant l'enseignement technique agricole et les TOS. Il a précisé que les auxiliaires de vie scolaire étaient recrutées localement, ce qui laissait supposer qu'une meilleure coordination avec les maisons départementales des personnes handicapées pouvait être mise en œuvre.

Après que la commission eut adopté les trois amendements présentés par le rapporteur spécial, elle a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ainsi modifiés.**

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.