

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 13

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteurs spéciaux : MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE I : PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	7
I. LES PERSONNELS ENSEIGNANTS CONSTITUENT UN SUJET MAJEUR DU PLF POUR 2010	9
A. LA RÉFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS.....	9
1. <i>Les principes</i>	9
2. <i>Les dispositifs d'accompagnement de la réforme des recrutements</i>	10
B. LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE DEPUIS 2008.....	11
II. L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES SELON LEURS BESOINS EST POURSUIVI	13
A. LES DISPOSITIFS INSCRITS DANS LE TEMPS SCOLAIRE.....	13
1. <i>Les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) : des aides non spécialisées à l'école primaire et au collège</i>	13
2. <i>Les aides personnalisées en CM1 et CM2</i>	15
3. <i>La prise en charge du handicap</i>	15
B. LES DISPOSITIFS DONT LE BÉNÉFICE EST CONDITIONNÉ AU VOLONTARIAT DES ENSEIGNANTS.....	16
1. <i>L'accompagnement éducatif pour les élèves de l'éducation prioritaire et les collégiens</i>	16
2. <i>Les stages de remise à niveau pour les élèves de CM1 et CM2</i>	17
C. CES DISPOSITIFS ASSURENT-ILS L'ÉGALITÉ DES CHANCES ?	18
III. QUELLE EFFICIENCE DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » ?	19
A. L'ANALYSE DES COÛTS ET DES RÉSULTATS DES POLITIQUES ENGAGÉES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION NATIONALE NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉE	19
1. <i>Les nouvelles évaluations des élèves</i>	20
2. <i>La question de la connaissance fine des moyens et des besoins du ministère</i>	20
B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION, ET SA PRISE EN COMPTE, DEVRAIENT CONTRIBUER À UN MEILLEUR SERVICE RENDU AUX ÉLÈVES	22
1. <i>L'évaluation des acquis des élèves doit contribuer à la dynamique interne du système</i>	22
2. <i>Le développement d'une gestion par la performance et d'un pilotage par objectif devrait permettre une meilleure adaptation de l'offre éducative.</i>	22
CHAPITRE II : LES DÉPENSES DE PERSONNEL	23
I. LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	23
A. UNE DIMINUTION GLOBALE.....	23
B. ... QUI DOIT ÊTRE CORRIGÉE PAR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	24

II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2	25
A. LE SCHEMA D'EMPLOIS DE LA MISSION EN 2010 S'EXPLIQUE PAR LA RÉFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS	26
1. <i>L'explication du plafond d'emplois proposée pour 2010</i>	26
2. <i>Le PLF 2010 prévoit la suppression de 16.000 emplois (soit 5.333 ETPT) à la rentrée 2010 pour le ministère de l'éducation nationale</i>	27
a) Le personnel enseignant : - 15.400 emplois à la rentrée 2010	27
(1) Les effets de la réforme du recrutement des enseignants : - 18.202 emplois	27
(2) La prise en compte de l'évolution démographique et des besoins spécifiques : + 2.802 emplois	27
b) Le personnel non enseignant : la suppression de 600 emplois	28
B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION.....	28
1. <i>La décomposition de la masse salariale</i>	28
2. <i>Les principaux facteurs d'évolution</i>	30
III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2	31
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE.....	31
1. <i>Les assistants d'éducation : 53.000 personnes</i>	32
2. <i>Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 42.500 contrats</i>	32
3. <i>Les auxiliaires de vie-scolaire collectifs : 2.166 contrats</i>	33
B. LES AUTRES PERSONNELS	33
1. <i>Les personnels de certaines collectivités d'outre mer</i>	33
2. <i>Les personnels non enseignant de l'enseignement privé</i>	33
3. <i>Les personnels des opérateurs de la mission</i>	34
CHAPITRE III : EXAMEN DES PROGRAMMES	35
I. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	35
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010.....	35
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ÉCOLE PRIMAIRE.....	35
C. L'IMPOSSIBLE CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ?	36
II. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	38
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010.....	38
B. LA RÉFORME DU LYCÉE	39
1. <i>Les principaux points de la réforme</i>	39
2. <i>Le lycée mobilise déjà d'importants moyens publics</i>	40
3. <i>La mise en place de la réforme nécessite d'être clarifiée du point de vue budgétaire</i>	40
C. L'AGENCE DE REMPLACEMENT : LA FAUSSE BONNE IDÉE ?	41

III. LE PROGRAMME 231 « VIE DE L'ÉLÈVE »	42
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010	42
B. LA CONTINUITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES HANDICAPÉS : UN BESOIN ÉMERGENT	43
C. LES PERSONNELS MÉDICO-SOCIAUX : DES PROBLÈMES RÉCURRENTS DE SOUS-CONSOMMATION DE POSTES	44
IV. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	47
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010	47
B. OBSERVATIONS	48
V. LE PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	49
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010	49
B. LE CNED PEUT CONTRIBUER AUX RÉFORMES DE L'ÉDUCATION NATIONALE	50
VI. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	51
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2010	51
B. UN PROGRAMME QUI CONNAIT DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES	51
1. <i>Les débats lors de la LFI pour 2009</i>	52
2. <i>Une année 2009 marquée par des tensions et des annonces</i>	52
3. <i>Les questions de fermeture de classe et des reports de charge en 2010</i>	53
a) Les fermetures de classe : une politique soutenable ?	53
b) La question des reports de charge sur l'enseignement privé du rythme approprié	54
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	55
• <i>ARTICLE 54 ter Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés</i>	55
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	57
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

CHAPITRE I : PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

- Le projet de budget pour la mission « Enseignement scolaire » pour 2010 est marqué par la **réforme du recrutement des enseignants** : d'une part, cette réforme entraîne la **suppression de tous les emplois budgétaires d'enseignants stagiaires** (- 18.802 postes), d'autre part, elle s'accompagne d'une réflexion sur la **revalorisation financière des carrières des enseignants** et notamment des débuts de carrière ;

- **196 millions d'euros** devraient être consacrés aux **mesures catégorielles**, soit environ la moitié des économies résultant de l'application en 2010 des schémas d'emplois 2009 et 2010. **La ventilation de cette enveloppe n'est pas à ce jour connue** ;

- **L'individualisation de la prise en charge des élèves est une tendance de fond** de l'évolution du ministère de l'éducation nationale : après les écoliers et les collégiens, les lycéens disposeraient également d'un dispositif d'aide personnalisée selon la réforme engagée. La multiplication des dispositifs personnalisés est ambiguë : la condition de volontariat qui s'impose à certains dispositifs limite leur application. Il serait pertinent de **revoir l'organisation d'ensemble en privilégiant l'autonomie et la responsabilité des établissements** en la matière ;

- La connaissance fine des moyens et des besoins de l'éducation nationale pourrait être améliorée, notamment en ce qui concerne **l'évolution des effectifs des élèves** qui justifie chaque année la suppression ou la création d'emplois. Cette connaissance devrait être **accompagnée d'une meilleure évaluation** des mesures décidées et mises en œuvre. Le **pilotage par objectif doit être développé** ;

- Le schéma d'emplois 2010, qui prévoit **16.000 suppressions d'emplois à la rentrée 2010** s'explique en quasi totalité par la **réforme du recrutement** des enseignants ;

- **L'accueil des handicapés est renforcé** avec le financement de 166 auxiliaires de vie scolaires-collectifs (AVS-CO) supplémentaires à la rentrée prochaine ;

- **Le plafond d'emplois du ministère ne rend pas compte de l'ensemble des personnels qui concourent au service public de l'éducation** : doivent être notamment ajoutés à ce plafond d'emplois les assistants d'éducation rémunérés par les établissements et les personnels TOS désormais rémunérés et gérés par les collectivités territoriales. Au total, environ 1,13 million de personnes sont aujourd'hui investies dans cette mission ;

- Cinq après le vote des dispositions législatives, **les établissements publics d'enseignement primaire ne peuvent toujours pas être créés** en l'absence des mesures réglementaires idoines ;

- **La mise en œuvre de la réforme du lycée nécessite d'être clarifiée** : les mesures annoncées, telles que les aides personnalisées, l'introduction éventuelle de nouvelles matières, le renforcement de l'apprentissage des langues nécessitent des moyens nouveaux ou le redéploiement de moyens existants ;

- **Le recrutement des personnels médico-sociaux** de la mission « Enseignement scolaire » est **problématique** ; or chaque année 300 postes d'infirmières sont créés ;

- Le CNED peut contribuer aux réformes actuelles, il pourrait notamment **représenter une possibilité de souplesse dans le cadre de la révision de la carte des options au lycée** en assurant une offre dans certaines matières à effectifs très réduits ;

- **La situation de l'enseignement technique agricole, notamment public, suscite des inquiétudes**. La diminution des moyens en personnels comme les fermetures de classe ne sont-elles pas de nature à remettre en cause la qualité de cet enseignement ?

Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 66 % des réponses portant sur la mission « Enseignement scolaire » étaient parvenues à votre rapporteur spécial s'agissant du ministère de l'éducation nationale et 82,6 % s'agissant du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

La mission « Enseignement scolaire » représente, au sein du projet de loi de finances pour 2010, **21,3 % des crédits de paiement du budget général** et **48,5 % des emplois autorisés**.

A périmètre constant, le budget de l'enseignement scolaire progresse, par rapport à la LFI 2009, de 935,5 millions d'euros, **soit une augmentation de 1,6 %**. Il reste le premier budget de l'Etat. Dans un budget où la masse salariale représente plus de 95 % des crédits, l'intégralité de cette augmentation est consacrée à la dépense de personnels.

I. LES PERSONNELS ENSEIGNANTS CONSTITUENT UN SUJET MAJEUR DU PLF POUR 2010

La gestion des ressources humaines, notamment des personnels enseignants, est un enjeu majeur au sein de la mission « Enseignement scolaire ». Les personnels enseignants représentent au 31 janvier 2009 environ 87 % des personnels rémunérés par le ministère.

Lors de son audition devant votre commission le 3 novembre dernier, M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, a indiqué qu'un « **nouveau pacte de carrière** » sera prochainement mis en place et comprendra deux volets : l'un financier, l'autre relatif à l'accompagnement individualisé des enseignants (réorientation, deuxième carrière, droit individuel à la formation).

A. LA RÉFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

Le budget 2010 se caractérise par la réforme du recrutement des enseignants qui explique la quasi-globalité du schéma d'emplois pour 2010 (*cf. infra*).

1. Les principes

La réforme du recrutement des enseignants n'est pas à ce jour totalement précisée, notamment en ce qui concerne le contenu des futures épreuves des concours de recrutement à partir de 2011. Les principaux points de la réforme sont les suivants :

- l'élévation du recrutement au niveau du master au lieu des niveaux de maîtrise pour l'agrégation et licence pour les autres concours. A compter de 2011, les concours de recrutement externe seront ainsi ouverts aux candidats qui justifient d'un master ou d'une inscription en dernière année d'études en vue de l'obtention d'un master ou d'un diplôme équivalent. L'obtention du diplôme est indispensable pour être nommé professeur stagiaire ;

- **la révision des épreuves de concours.** Les nouveaux concours comprendront trois types d'épreuves destinées à évaluer la culture disciplinaire, la capacité à planifier et organiser un enseignement et la connaissance du système éducatif. Afin de permettre l'adaptation progressive de l'appareil universitaire de formation, ces épreuves seront maintenues dans leur état actuel pour la session 2010. La réflexion engagée depuis quelques mois sur la rénovation des concours de la session 2011 va se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2009, moment où chaque université devrait présenter sa maquette de formation ;

- **l'affectation directe en établissement à l'issue du concours et la suppression de l'année stage obligatoire au sein des IUFM.** Dès leur première année d'exercice, les lauréats des nouveaux concours seront mis en situation d'enseignement à temps plein avec l'aide et le soutien de professeurs expérimentés. Des actions de formation spécifiques leur seront offertes en dehors du temps scolaire. A l'issue de cette année, le professeur fonctionnaire stagiaire pourra être titularisé après avoir été inspecté.

Pour préparer les étudiants à leur futur métier, les universités proposeront des parcours de master qui devront comporter une prise de contact progressive et cohérente avec les métiers de l'enseignement. Elle pourra commencer au cours des études de licence et comprendre des stages d'observation et de pratique accompagnée en école, en collège et en lycée.

2. Les dispositifs d'accompagnement de la réforme des recrutements

En devenant progressivement la norme pour les concours externes et internes et les accueils en détachement, **le recrutement au niveau master induit une revalorisation des niveaux de rémunération lors de l'entrée dans le métier.** Le projet de loi de finances pour 2010 intègre un ensemble de mesures qui visent à renforcer l'attractivité du métier d'enseignant :

- **la rémunération des stages en responsabilité.** Les étudiants qui se destinent au métier d'enseignant bénéficieront d'une préparation progressive au métier. Ils effectueront ainsi, dans le cadre de la préparation de leur master, des stages pour une durée annuelle maximale de 108 heures rémunérés à hauteur de 3.000 euros. Une enveloppe de **100 millions d'euros** est prévue à ce titre ;

- **les bourses de mastérisation.** Une enveloppe de **25 millions d'euros** en année pleine permettra de verser une aide aux étudiants inscrits en master 2 qui se destinent au métier d'enseignant sous la forme de 12.000 bourses au mérite d'un montant maximum de 2.500 euros et de l'octroi d'une bourse à caractère social de 1.450 euros pour ceux normalement éligibles à une bourse à taux 0 ;

- **le prêt à taux zéro.** **5 millions d'euros** permettant de verser un prêt sans intérêt à environ un millier d'enseignants, sont inscrits pour les aider lors

de leur première affectation ou d'une mutation dans l'acquisition de leur logement. Cette aide sera d'un montant maximum de 30.000 euros.

B. LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE DEPUIS 2008

M. Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale a confié à **Marcel Pochard** en 2007 la rédaction d'un livre vert concernant **l'évolution du métier d'enseignant**. Selon les termes de la lettre de mission, les objectifs étaient, d'une part, de dresser un diagnostic de l'état de la condition enseignante, et d'autre part, de tracer les contours des évolutions de la fonction du métier d'enseignant.

Abordant de nombreuses questions, le rapport insiste sur **la nécessité de rénover la gestion des ressources humaines. La gestion des personnels est marquée par une triple pesanteur** : pesanteur du nombre (gestion mécanique), pesanteur du principe d'égalité de traitement (gestion démotivante), pesanteur des normes statutaires et réglementaires (gestion impersonnelle). En outre, **la dimension qualitative est peu présente** : les enseignants débutants ou inexpérimentés sont toujours affectés dans des zones difficiles, le système de notation est inefficace car non fiable, la formation continue quasiment inexistante tout comme la gestion personnalisée des carrières. Les enquêtes d'opinion témoignent d'un certain malaise « enseignant » lié au manque de reconnaissance, à une charge de travail alourdie, à l'agressivité des élèves...

Les recommandations du rapport sont concentrées sur les points suivants : le développement de l'autonomie des établissements, la redéfinition des activités de l'enseignant et du temps de travail des enseignants, la réforme du recrutement des enseignants, et l'amélioration de la carrière professionnelle des enseignants.

Si l'aspect financier ne résout pas toute la question de la revalorisation de la condition enseignante, il y contribue sensiblement.

Le tableau ci-dessous retrace les mesures financières prises en faveur des personnels enseignants suite à ce rapport.

La revalorisation de la condition enseignante : le volet financier

Année	Crédits / Coûts	Mesures
2008	<p>LFI 2008 : 54 millions d'euros provisionnés suite au rapport « Pochard »</p> <p>- Coût total 2008 : 60,5 millions d'euros (hors intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles)</p> <p>- <i>Coût année pleine : 96,9 millions d'euros</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles ; - Augmentation des taux de promotion des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation des 1^{er} et 2nd degrés ; - Prime d'entrée dans le métier (1.500 euros) – 20.000 bénéficiaires depuis sa création ; - Prime spéciale (500 euros) pour les enseignants qui font plus de 3 HS dans le 2nd degré – 40.000 bénéficiaires ; - Revalorisation des taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuées aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé – 50.000 bénéficiaires ; - Revalorisation des carrières des maîtres auxiliaires (enseignement privé).
2009	<p>- Coût total année pleine : (informations non communiquées)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des taux de promotion des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation - Intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles - Création d'une indemnité de 400 euros au bénéfice des enseignants procédant aux évaluations des élèves de CE1 et de CM2 - Revalorisation des indemnités de professeur principal dans les baccalauréats professionnels en 3 ans.
2010	<p>PLF 2010 : 196 millions d'euros*</p>	<p>Les principaux points envisagés pour les personnels enseignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - amélioration des débuts de carrière - amélioration de la prime relative aux personnels situés en zone d'éducation prioritaire - indemnisation de nouvelles fonctions comme le tutorat, les référents « culture » et « handicap » et la coordination pédagogique.

* Enveloppe prévue pour l'ensemble des personnels

Source : commission des finances

Votre commission approuve la politique de revalorisation financière engagée envers les personnels notamment enseignants. **Elle regrette toutefois que les mesures prévues pour la rentrée 2010 ne soient pas précisées compte tenu des négociations en cours.** Cette situation limite l'appréciation que peut porter la représentation nationale sur une enveloppe financière qui est loin d'être négligeable.

Trois points semblent être des leviers d'action particulièrement 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.** Ceci permet d'apporter de

la souplesse dans un système qui nécessite d'améliorer la réactivité de son offre ;

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

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

Au-delà de l'aspect financier, **l'accompagnement personnalisé des enseignants**, présenté par le ministre devant votre commission comme le **second volet du nouveau pacte de carrière**, apparaît à votre commission pleinement pertinent. Cette personnalisation est sans aucun doute un enjeu majeur qui nécessite de modifier en profondeur un système habitué à la gestion de masses.

II. L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES SELON LEURS BESOINS EST POURSUIVI

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 commission est favorable à cette tendance dans la mesure où elle semble être **le moyen le plus pertinent de répondre aux difficultés des élèves**. Par conséquent, et suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles¹, elle s'interroge sur la **pertinence de la condition du volontariat qui conditionne l'ouverture de certains dispositifs.**

A. LES DISPOSITIFS INSCRITS DANS LE TEMPS SCOLAIRE

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

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

¹ *Audition de suivi du 3 novembre 2009.*

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

Élèves ayant bénéficié d'un PPRE en 2007-2008

	Hors EP	EP	Total
Ecole	5,94 % (dont 43,84 % de redoublants)	10,22 % (dont 50,24 % de redoublants)	6,61 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Ce dispositif a notamment bénéficié dans le cadre de la loi de finances pour 2007 de la création de 500 ETP au 1^{er} janvier 2007 permettant le recrutement de 1.000 assistants pédagogiques à mi-temps.

Au collège, les PPRE visent l'amélioration de compétences de base ciblées à partir d'un diagnostic des difficultés de l'élève. Ils sont mis en œuvre aussi bien dans la classe par des méthodes de différenciation pédagogique (objectifs de travail et exercices adaptés au niveau de l'élève) que lors d'actions spécifiques d'aide et, le cas échéant, d'un ensemble d'autres aides coordonnées. La part des élèves bénéficiant d'un PPRE par rapport à l'ensemble des élèves scolarisés, est supérieure à 7 % sur l'ensemble du territoire et supérieure à 10 % en éducation prioritaire.

Élèves ayant bénéficié d'un PPRE

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

Source : ministère de l'éducation nationale

Les moyens dont disposent les collèges pour mettre en œuvre les PPRE sont des moyens inclus dans la dotation globale horaire (DGH) du collège. Dans le cadre de leur autonomie, les collèges disposent d'un volant d'heures non affectées *a priori* : il s'agit des 2 heures par semaine d'aide aux élèves et d'accompagnement au travail en 6^{ème}, de la demi-heure par semaine non affectée et des deux heures par semaine dédiées aux itinéraires de découverte ou au traitement de la difficulté scolaire en 5^{ème} et en 4^{ème}. Selon leur projet d'établissement, les collèges peuvent consacrer tout ou partie de ces heures aux PPRE ; de même, ils peuvent consacrer d'autres heures non affectées de leur DGH aux PPRE.

En 2007-2008, l'enquête réalisée donne un volume global de 480.000 heures consacrées aux PPRE en collège. Il est à noter que, étant donné le caractère global du PPRE, ce volume ne prend pas en compte les temps habituels de classe au cours desquels les élèves bénéficient d'un accompagnement personnalisé. **65 % des moyens en heures sont consacrés aux élèves de 6ème**, 25 % aux élèves de 5ème et 10 % aux élèves de 4ème.

2. Les aides personnalisées en CM1 et CM2

Dans l'enseignement primaire, la durée de la semaine scolaire est ramenée à 24 heures d'enseignement pour tous les élèves par la suppression des cours du samedi matin. **Les deux heures ainsi libérées sont mobilisées au bénéfice des élèves rencontrant des difficultés en français et en mathématiques.** Pour l'année 2008-2009 les aides personnalisées ont concerné 1.090.564 élèves. **Ce dispositif qui nécessite l'accord de l'élève entre dans le service annuel des professeurs dans la limite de 60 heures par an.**

3. La prise en charge du handicap

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

En 2008-2009, 174.673 élèves ont été scolarisés en milieu scolaire ordinaire, soit 12,4 % de plus qu'en 2006-2007.

Au total, le ministère de l'éducation nationale consacrerait, pour l'année 2009-2010, au minimum 307 millions d'euros à l'accueil des élèves handicapés, dont notamment :

- 9.000 emplois ETPT d'auxiliaires de vie scolaire individuel, soit **202,5 millions d'euros en 2010 ;**

- 40,6 millions d'euros au titre des emplois de vie scolaire faisant fonction d'auxiliaire de vie (12.868 contrats). 5.000 contrats aidés supplémentaires devraient être recrutés en 2009-2010 au titre de l'accompagnement des élèves handicapés ;

- la rémunération des auxiliaires de vie-collectif (AVS-CO) à hauteur de **50,2 millions d'euros**, soit la rémunération de 2.166 AVS-CO en année pleine et le recrutement de 166 AVSCO à la rentrée 2010 dans le cadre de l'ouverture de nouvelles unités pédagogiques (UPI) conformément à la loi d'orientation de 2005 ;

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

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

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

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

L'aide aux devoirs et aux leçons est assurée par des enseignants volontaires, des assistants pédagogiques et des assistants d'éducation. L'animation des activités sportives, artistiques et culturelles est, selon les situations, assurée par des enseignants volontaires ou des intervenants extérieurs, ainsi que par des assistants d'éducation si elles se déroulent dans l'établissement.

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

Une enquête conduite par les services du ministère de l'éducation nationale permet de dresser un **bilan horaire et financier provisoire pour l'année scolaire 2008-2009**. Celui-ci représente 4.079.000 heures pour un coût de 110,2 millions d'euros imputé sur le programme « Vie de l'élève », dont 1.527.000 heures (soit 38,2 millions d'euros) en éducation prioritaire.

Le bilan pour l'année scolaire 2008-2009 **en éducation prioritaire** se présente comme suit :

	Année scolaire 2008-2009	En nombre d'heures	%	En crédits	%
Titre 2	Heures supplémentaires effectives des enseignants (HSE)	948.000	62,1 %	29.522.000 €	77,2 %
	Vacations des autres catégories de personnels de l'éducation nationale (CPE, personnels de documentation...)	60.000	3,9 %	1 000.000 €	2,6 %
	Sous-total titre 2	1 008 000	66,0 %	30 522.000 €	79,8 %
Titre 6	Heures effectuées par les assistants d'éducation et assistants pédagogiques	304.000	19,9 %	5.978.000 €	15,6 %
	Interventions des associations et autres prestataires extérieurs	215.000	14,0 %	1.751.000 €	4,6 %
	Sous-total titre 6	519.000	34,0 %	7.729.000 €	20,2 %
	Total	1.527.000	100 %	38.251.000 €	100 %

Il est à noter que les heures supplémentaires des enseignants représentent à elles seules 62 % des heures effectuées et 77 % de la dépense.

Au PLF 2010, une dotation totale de 277,8 millions d'euros est prévue au titre de l'accompagnement éducatif : 100 millions d'euros pour les heures supplémentaires des enseignants sur le titre 2 ; 135,8 millions d'euros au titre de la rémunération de 6.000 assistants pédagogiques sur le hors titre 2 ; 16 millions d'euros pour financer les subventions aux associations chargées de contribuer au développement des pratiques sportives, artistiques et culturelles ; 36 millions d'euros pour la mise en œuvre du dispositif dans l'enseignement privé.

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

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

Ce dispositif, organisé pour la première fois en 2008, est pris en charge par des enseignants rémunérés en heures supplémentaires «défiscalisées», dans l'enseignement public et privé sous contrat. Le nombre total d'élèves concernés, en 2009, dans l'enseignement public s'élève à 214.289, soit **13,43 % des élèves scolarisés en CM1 et CM2. Ces chiffres sont en augmentation par rapport à 2008.**

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

Stages de remise à niveau à l'école dans l'enseignement public							
	Nombre de PE volontaires	Nombre de stages	Nombre d'élèves concernés		Nombre de PE volontaires	Nombre de stages	Nombre d'élèves concernés
ÉTÉ 2008	21.631	21.018	112.329	ÉTÉ 2009	22.532	21.969	119.989
PRINTEMPS 2008	16.028	14.623	81.899	PRINTEMPS 2009	16.769	16.969	94.300
Total	37.659	35.641	194.228	Total	39.301	38.938	214.289

Source : ministère de l'éducation nationale

C. CES DISPOSITIFS ASSURENT-ILS L'ÉGALITÉ DES CHANCES ?

Si l'échec scolaire n'est pas une préoccupation nouvelle du ministère de l'éducation nationale, **la mise en place d'une politique personnalisée est quant à elle récente et lente à se généraliser :**

- en 2007-2008, seulement 10 % des collégiens relevant de l'éducation prioritaire bénéficiaient d'un programme personnalisé réussite éducative (PPRE) ;

- de même, s'agissant de l'accompagnement éducatif, seulement 27 % des écoliers relevant des « réseaux ambition réussite » y participent, le soutien scolaire n'étant au demeurant choisi que par deux tiers des participants.

Cette nouvelle approche personnalisée des missions de l'éducation nationale impacte le métier d'enseignant sans toutefois le bouleverser puisqu'elle n'a pas conduit à une modification des obligations de service, les nouveaux dispositifs proposés reposant sur le volontariat aussi bien des enseignants que des élèves.

Cette condition de volontariat peut poser deux catégories de problèmes :

- d'une part, **elle ne permet pas de toucher l'ensemble de la cible prioritaire des élèves** ce qui remet en cause la capacité de l'éducation nationale à accroître la réussite scolaire de chacun et notamment de conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences ;

- d'autre part, **le volontariat des enseignants peut déboucher sur une inégalité de l'offre de soutien**, inégalité qui n'est pas nécessairement compensée par les dispositifs de la politique de la ville ou les initiatives des collectivités locales. Cette situation remet en cause l'égalité des chances, ce qui n'est pas satisfaisant.

Ces remarques qui ont été mises en avant par la **Cour des comptes**, lors de son enquête précitée, nécessite qu'une **réflexion plus globale** soit engagée.

En effet, comme le montre la réforme du lycée, la personnalisation de l'offre éducative est une tendance de fond du ministère de l'éducation nationale. Compte tenu de cette réalité, il serait opportun d'étudier les possibilités **d'inscrire les dispositifs de soutien dans le cadre des moyens de droit commun des établissements comme cela a été fait pour les PPRE dans les collèges.**

Outre **une autonomie accrue des établissements**, ceci permettrait **une plus grande cohérence dans le suivi des élèves** et un déploiement peut être plus homogène du dispositif sur l'ensemble des établissements. Cette évolution nécessite de réfléchir aux obligations de service des enseignants de ainsi qu'à leur mission.

III. QUELLE EFFICIENCE DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » ?

Chaque année, à l'occasion de la rentrée scolaire, puis de la discussion budgétaire, **votre commission constate l'effort conséquent de la Nation en faveur de l'enseignement scolaire, notamment par rapport à nos voisins européens, pour des résultats qui apparaissent toutefois mitigés.**

Depuis quelques années, **les différentes lois de finances initiales traduisent la volonté de mieux utiliser les moyens consacrés à l'enseignement scolaire tout en essayant d'améliorer la prise en compte des réalités scolaires dans l'offre éducative.** L'augmentation continue des moyens et des horaires n'a pas, en effet, constitué une réponse adaptée comme le soulignait le Conseil de modernisation des politiques publiques dans son rapport de juin 2008.

Toutefois, si votre commission des finances se félicite de certaines évolutions, elle estime que les **modalités de cette « optimisation » restent in fine difficiles à apprécier** par la représentation nationale.

A. L'ANALYSE DES COÛTS ET DES RÉSULTATS DES POLITIQUES ENGAGÉES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION NATIONALE NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉE

Trouver une meilleure adéquation entre les moyens disponibles et les objectifs souhaités nécessitent avant tout de disposer d'informations aussi bien fiables qu'utiles sur le système éducatif. Cette connaissance est indispensable au pilotage et à l'évaluation des actions menées, évaluation qui permet en retour un ajustement de l'action. Or deux points doivent être soulignés.

1. Les nouvelles évaluations des élèves

Premier point, l'évaluation de la performance éducative est paradoxalement un exercice nouveau. Cette situation peut paraître surprenante pour un ministère dont le « métier » consiste précisément à évaluer les connaissances transmises. Toutefois, force est de constater que **les évaluations objectives, nationales, et standardisées des élèves ne sont pas, comme on pourrait le croire, une tradition.** Pour la première fois cette année, les élèves de CM2 et de CE1 ont passé en janvier et en mai des évaluations en français et en mathématiques, qui permettront d'apprécier, sur l'ensemble du territoire, la proportion d'élèves maîtrisant les compétences dites du palier 1 du socle commun. **4 ans après sa promulgation,** la loi d'orientation pour l'école votée en 2005 commence enfin à recevoir une traduction, ce dont se félicite votre commission.

Ces évaluations nationales permettront de mieux suivre l'évolution des acquis des élèves, et de mieux mesurer les effets des politiques engagées, notamment en matière d'éducation prioritaire. Le seul point noir de cette avancée réside dans **l'absence de séries suffisamment longues pour apprécier pleinement les politiques mises en place récemment,** notamment s'agissant de l'individualisation de la prise en charge de la difficulté scolaire.

2. La question de la connaissance fine des moyens et des besoins du ministère

Cette question est une préoccupation constante de votre commission qui observe toutefois que le ministère de l'éducation nationale connaît une situation particulière : premièrement, la masse des moyens en jeu, deuxièmement, le fait que la quasi-totalité de ces moyens soient des moyens humains, troisièmement, l'importance des bénéficiaires du service public de l'éducation, quatrièmement, une gestion particulièrement déconcentrée qui ne facilite pas la lecture au niveau nationale des pratiques de terrain.

La connaissance fine des moyens et des besoins de l'éducation nationale paraît essentielle dans la mesure où, il s'agit non seulement de permettre au Parlement d'apprécier pleinement l'autorisation budgétaire annuelle, qui ne représente pas moins de 21,3 % des crédits du budget général, mais aussi de s'assurer que la gestion du ministère est aussi ajustée que possible. Or cette connaissance semble pouvoir être améliorée. Trois exemples peuvent être cités.

Premièrement, **la prévision annuelle des effectifs, qui conditionne en partie les créations ou les suppressions de postes décidées lors des lois de finances initiale, est loin d'être optimale :**

- en 2006, 2007, 2008, les prévisions nationales indiquent une évolution des effectifs dans l'enseignement primaire de + 41.000 en 2006, + 25.100 en 2007, et + 8.200 en 2008 ;

- les évolutions constatées sont les suivantes : en 2006, les effectifs ont augmenté de 19.600 élèves (différentiel de 21.400 élèves), en 2007, ils ont augmenté de 1.000 et non de 25.100, enfin **en 2008, ils ont diminué de 1.500 alors qu'un accroissement était prévu...**

Rapporté à l'effectif total des élèves, ces différentiels représentent des erreurs de faible ampleur. **Toutefois étant donné que ces variations démographiques justifient les créations d'emplois dans le 1er degré depuis quelques années, votre commission s'interroge sur la qualité prévisionnelle des schémas d'emplois présentés en loi de finances.**

Deuxièmement, **la composition exacte de la masse salariale et les modalités de mobilisation de celle-ci** suscitent régulièrement des interrogations de la part de votre commission. Si la mobilisation du potentiel « enseignant » est régulièrement affirmé, votre commission s'interroge **sur la croissance du nombre d'enseignants contractuels affectés au remplacement dans l'enseignement du second degré**, ce chiffre étant passé de 2.582 au 31 janvier 2006 à 3.661 au 31 janvier 2008, soit une augmentation de 42 % de ce type de personnel alors même que des mesures ont été prises pour améliorer le remplacement (mobilisation des TZR, remplacement de courte durée).

Votre commission souhaite souligner le caractère peut être inadapté des documents budgétaires relatifs à la mission « Enseignement scolaire » : en effet, l'importance des dépenses de personnel (y compris hors périmètre strictement défini comme « dépense de personnel ») mériterait que l'on puisse **disposer d'informations plus précises sur les « stocks », sachant qu'un nombre non négligeable des priorités du ministère se traduisent par un ajustement des curseurs, et non par une budgétisation particulière.**

Troisièmement, **la connaissance des coûts réels des politiques menées** implique de collationner au niveau national ce qui se pratique sur le terrain. Or le ministère peine à donner ce type d'informations : plusieurs politiques emblématiques peuvent être citées comme la politique d'éducation prioritaire où l'on ne dispose que d'une évaluation nationale du surcoût des mesures mises en œuvre, ou la politique de lutte contre l'échec scolaire.

La Cour des comptes note, dans un référé transmis à votre commission des finances, qu'il n'existe pas de chiffrage national du coût complet des multiples dispositifs mis en œuvre pour faire face à l'échec scolaire, qui apparaissent comme des **additions de moyens disséminés** dont l'impact n'est pas évalué.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION, ET SA PRISE EN COMPTE, DEVRAIENT CONTRIBUER À UN MEILLEUR SERVICE RENDU AUX ÉLÈVES

1. L'évaluation des acquis des élèves doit contribuer à la dynamique interne du système

L'évaluation standardisée des élèves a plusieurs vertus : meilleur suivi des acquis des élèves, mais aussi meilleure évaluation des dispositifs de lutte contre la difficulté scolaire et des pratiques pédagogiques par **la mise à disposition de chaque professeur d'un outil national d'analyse des résultats de ses élèves.**

A ce titre, il serait souhaitable que les personnels s'approprient ces indicateurs de performance éducative qui ne doivent pas seulement servir à informer la représentation nationale. Cette appropriation des résultats devrait également être encouragée au niveau du baccalauréat comme le proposait le groupe de travail sénatorial : celui-ci suggérait de systématiser la communication aux enseignants des notes de leurs élèves accompagnées, à titre personnel et indicatif, de la moyenne de leurs élèves et de celle de l'ensemble des candidats de l'établissement et de l'académie à cette même épreuve.

2. Le développement d'une gestion par la performance et d'un pilotage par objectif devrait permettre une meilleure adaptation de l'offre éducative.

Dépasser la gestion par les moyens n'est pas une exigence liée au seul contexte budgétaire même si celui-ci contribue à appuyer cette démarche. Comme cela a été rappelé en introduction, un certain nombre d'observateurs ont conclu à l'inefficacité de l'augmentation continue des horaires et des enseignants.

L'enjeu actuel pour l'éducation nationale est par conséquent **d'adapter son offre éducative au plus près des réalités et des besoins afin de permettre la réussite du plus grand nombre.** Des objectifs importants ont été fixés comme par exemple de diviser par trois en cinq ans (2008-2013) le nombre d'enfants qui sortent de l'école primaire avec des graves difficultés.

Dans cette perspective, votre commission souhaiterait connaître les efforts du ministère afin d'inciter l'ensemble de ses gestionnaires à développer un pilotage par objectif et fonder leurs décisions sur l'analyse des coûts et des résultats des dispositifs.

CHAPITRE II : LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Pour la troisième année, votre commission a choisi de présenter globalement les crédits du personnel dans le cadre de la justification des crédits, compte tenu de l'importance de 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.

I. LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. UNE DIMINUTION GLOBALE...

Au 31 janvier 2009, 982.358 personnes sont rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale sur le budget de l'Etat, au titre des programmes de l'enseignement scolaire des premier et second degrés public et privé, de la vie de l'élève et du soutien de la politique de l'éducation nationale, **hors personnels des services centraux**.

Cet effectif, qui ne prend pas en compte les personnes payées sur les fonds propres des établissements, **a connu des évolutions contrastées entre janvier 1997 et janvier 2007 :**

- une progression de 4,7 % de janvier 1997 à janvier 2003 ;
- une **diminution entre janvier 2003 et janvier 2009 à hauteur de 14,4 %**, qui affecte les différents types de personnel hormis les enseignants du premier degré.

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

	1997	2003	2004	2005	2006	2007 (1)	2008	2009
Enseignants dans les écoles du 1er degré public	314.418	318.236	318.381	318.236	320.103	321.339	322.357	321.739
Enseignants dans les écoles du 1er degré privé	43.698	45.640	45.999	46.079	46.132	46.123	46.379	46.140
Enseignants établissements du 2nd degré public	402.590	431.769	430.263	424.385	419 009	413.107	404.226	393.860
Enseignants établissements du 2nd degré privé	93.281	98.529	99.395	98.861	98.777	98.378	97.061	95.521
Non enseignants en établissement du 2 nd degré (2)	210.844	221.260	208.982	198.150	201.337	144.311	112.612	102.868
Non enseignants en service académique (2)	30.925	32.209	35.998	36.324	23.834	23.305	23.140	22.230
Personnel du CNED					1103	1 121	-	-
Total titulaires, stagiaires et non-titulaires	1.095.756	1.147.643	1.139.018	1.122.035	1.110.295	1.047.684	1.005.775	982.358
<i>Services centraux</i>	<i>4.017</i>	<i>3.536</i>	<i>3.538</i>	<i>3.419</i>	<i>3.550</i>	<i>3.433</i>	<i>3.387</i>	

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

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

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

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

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

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

Assistants d'éducation rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Effectifs au 31 janvier	19.795	29.564	38.227	42.865	47.018	50.918
Evolution		+ 49,3 %	+ 29,3 %	+ 12,1 %	+ 9,7 %	+ 8,3 %

Source : ministère de l'éducation nationale

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

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009, la décentralisation des personnels TOS a entraîné le transfert de 93.848 emplois vers les collectivités :

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

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

Si l'ensemble des personnels ci-dessus mentionné est pris en compte, c'est environ 1,13 million de personnes qui concourent au service public de l'éducation, soit un niveau équivalent à celui de 2002.

II. LES PERSONNELS RELEVANT DU TITRE 2

Les dépenses de personnel (nomenclature LOLF) s'élèvent dans le projet de loi de finances 2010 à **56,6 milliards d'euros, soit un milliard de plus que les crédits ouverts en 2009** alors même que le plafond d'emploi de la mission diminue. Elles représentent 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 2010 à la **rémunération de 979.050 emplois temps plein travaillé (ETPT)** pour l'ensemble de la mission, dont 963.666 relèvent des programmes du ministère de l'éducation

nationale. Les emplois de la mission « Enseignement scolaire » représentent ainsi **48,5 % du plafond d'emplois de l'Etat autorisé dans le PLF 2010¹**.

A. LE SCHEMA D'EMPLOIS DE LA MISSION EN 2010 S'EXPLIQUE PAR LA REFORME DU RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

1. L'explication du plafond d'emplois proposée pour 2010

Le présent projet de budget propose de fixer le plafond d'emplois à 979.050 ETPT dont 963.666 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale.

S'agissant du **ministère de l'éducation nationale**, le plafond d'emplois proposé en 2010 est en retrait de **14 197 emplois ETPT par rapport à 2009**. Ceci s'explique :

- à 61,7 % par l'impact des mesures votées en LFI 2009, soit 8 760 ETPT. Votre commission rappelle les principaux points du schéma d'emplois 2009 : sédentarisation des maîtres spécialisés dans le traitement de la difficulté scolaire (RASED), réexamen systématique de l'ensemble des mises à disposition totales ou partielles d'enseignant, optimisation du remplacement.

- à 37,6 % par l'impact des mesures en tiers d'année du PLF 2010, soit 5.333 ETPT (cf. infra) ;

- à 0,7 % par des mesures de périmètre et de transfert entre missions.

S'agissant du programme « Enseignement technique agricole » relevant du ministère de l'agriculture, **le plafond d'emplois est fixé à 15.384 ETPT dont 12.302 ETPT d'enseignants pour 2010. Il diminue de 244 ETPT, dont 211 ETPT d'enseignants, par rapport à 2009**. Cette diminution s'explique par :

- la perte de 140 ETPT résultant de l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2009 ;

- les suppressions nouvelles à hauteur de 125 ETPT ;

- la réintroduction de 21 ETPT supplémentaires liée à la surestimation des départs à la retraite sur les années précédentes.

201 emplois d'enseignants en équivalent temps plein sont supprimés pour 306 départs à la retraite. **Deux départs à la retraite d'enseignants sur trois ne seront donc pas remplacés**, ce qui est plus sévère que la règle du « un sur deux ». En outre, il convient de noter que la mastérisation ne justifierait la suppression que d'une trentaine d'emplois.

¹ L'article 39 du PLF pour 2010 fixe à 2.020.252 le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2010.

2. Le PLF 2010 prévoit la suppression de 16.000 emplois (soit 5.333 ETPT) à la rentrée 2010 pour le ministère de l'éducation nationale

La suppression de 16.000 emplois correspond sur le principe au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Selon les prévisions du ministère, 31.098 emplois devraient être vacants du fait des départs à la retraite en 2010, ce chiffre étant supérieur à celui de 2009 (30.110 ETP) mais inférieur aux chiffres enregistrés entre 2002 et 2008.

a) Le personnel enseignant : - 15.400 emplois à la rentrée 2010

(1) Les effets de la réforme du recrutement des enseignants : - 18.202 emplois

La réforme du recrutement des enseignants explique le schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale pour 2010.

Il découle de la réforme du recrutement des enseignants **la suppression, à compter du 1^{er} septembre 2010, de 18.202 emplois de stagiaires** selon le schéma suivant :

– dans le premier degré, suppression de l'ensemble des 9.182 emplois d'enseignants stagiaires, soit 3.061 ETPT ;

– dans le second degré, suppression de l'ensemble des 7.144 emplois de stagiaires : l'affectation dans les établissements scolaires des enseignants et des conseillers principaux d'éducation nouvellement recrutés se traduit par la suppression des emplois d'enseignants stagiaires (6.733 emplois soit 2.244 ETPT) et de conseillers principaux d'éducation stagiaires (411 emplois soit 137 ETPT) ;

– dans l'enseignement privé, suppression de l'ensemble des 1 876 emplois de stagiaires, soit 625 ETPT.

En effet, l'élévation du niveau de recrutement des personnels enseignants des premier et second degrés au niveau du master (et non plus de la licence) s'accompagne de la suppression de l'année de stage obligatoire qui a lieu actuellement après la réussite du concours : désormais, les lauréats du concours titulaires de leur master seront directement affectés aux établissements scolaires et ne suivront pas d'année préparatoire à l'IUFM en tant que professeur stagiaire. En termes budgétaires, ils seront comptabilisés dès la réussite du concours dans les entrées au titre des « Enseignants du second degré ».

(2) La prise en compte de l'évolution démographique et des besoins spécifiques : + 2.802 emplois

Le PLF 2010 prévoit de **créer dans l'enseignement public du premier degré 2.182 emplois (728 ETPT)** afin de prendre en compte les évolutions démographiques positives attendues dans les écoles primaires. De même afin de répondre aux besoins des zones d'éducation prioritaire, il est

prévu d'ouvrir **144 emplois (48 ETPT) dans l'enseignement public du second degré** afin de renforcer les moyens de certains établissements.

L'application du principe de parité conduit à créer 476 postes (158 ETPT) dans l'enseignement privé, ce qui est représenté un taux légèrement supérieur à la répartition usuelle où les mesures applicables à l'enseignement privé représentent 20 % des mesures appliquées à l'enseignement public.

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

Le PLF pour 2010 prévoit la suppression de **600 emplois (200 ETPT)** administratifs en administration centrale et dans les services académiques. Le ministère poursuit ainsi ses efforts de rationalisation de l'organisation des services et de la rénovation des applications ministérielles de gestion, en particulier le déploiement du logiciel CHORUS.

Votre commission rappelle que 500 emplois de personnels administratifs ont déjà été supprimés à la rentrée 2009, après 1.000 emplois à la rentrée 2008, et 500 emplois en 2007, **ce qui fait en quatre ans un total de 2.600 emplois. Si elle approuve ce travail de rationalisation, elle s'interroge toutefois sur la soutenabilité d'une telle politique à moyen terme.**

Par ailleurs, il convient de noter 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 **redéploiement de postes.**

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 **56,6 milliards d'euros, dont 34,1 milliards d'euros sont consacrés à la rémunération d'activité.** Le tableau ci-dessous donne la répartition pour l'ensemble de la mission.

Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Total
Total	17,56	28,90	1,71	6,29	1,33	0,81	56,6
Rémunérations d'activités	10,07	17,23	1,07	4,37	0,83	0,52	34,09
Cotisations et contributions sociales	7,42	11,47	0,60	1,86	0,47	0,29	22,11
Prestations sociales et allocations diverses	0,07	0,20	0,04	0,06	0,03	(0,003)	0,4

Source : tableau réalisé à partir de l'annexe au PLF 2010 « Enseignement scolaire »

Parmi les crédits destinés à la rémunération d'activité du ministère de l'éducation nationale, soit 34,1 milliards d'euros, **vo**tre rapporteur spécial note :

- les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires s'élèveraient en 2010 à 1.286 millions d'euros ; en nette augmentation par rapport aux années précédentes puisqu'en 2006-2007, les crédits affectés aux heures supplémentaires étaient d'environ 964 millions d'euros ;

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

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2006-2007	2007-2008	2008-2009
HSA	534.517.763	557.027.315	625.610.982	409.091	421.754	469.572
HSE	169.312.911	208.870.931	262.830.152	4.578.237	5.430.861	6.709.986
HI	63.143.314	66.684.937	67.366.996	1.157.531	1.212.101	1.216.230
Autres heures	12.669.239	13.964.489	14.222.333	416.205	441.862	442.533
TOTAL	779.643.227	846.547.672	970.030.463	ns	ns	ns

Source : ministère de l'éducation nationale

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

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2006-2007	2007-2008	2008-2009
HSA	115.797.882	127.544.181	145.259.630	104.996	115.358	130.586
HSE	19.813.931	23.146.764	38.025.067	562.416	627.964	984.519
HI	10.928.561	9.728.611	12.330.793	232.078	206.093	259.662
Autres heures	1.559.705	1.808.370	1.786.867	33.122	38.309	37.628
TOTAL	148.100.079	162.227.926	197.402.359	ns	ns	ns

Source : ministère de l'éducation nationale

- les crédits de paiement relatifs aux différentes **indemnités représentent 1.981 millions d'euros**, dont 1.216 millions d'euros imputés sur l'enseignement public secondaire.

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

2. Les principaux facteurs d'évolution

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

- **les économies** résultant de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2009 et de l'application en tiers d'année du schéma 2010, soit environ **410 millions d'euros** ;

- **le relèvement du taux de cotisation au CAS « Pensions » qui passe de 60,46 % à 62,47 %**. Il convient de remarquer que le coût du CAS pensions est estimé en 2010 à 15,6 milliards d'euros alors que la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 avait prévu un coût de 16,5 milliards d'euros, soit un différentiel de 0,9 milliard d'euros. **Le coût de ce relèvement (515 millions d'euros) est supérieur aux économies 2010 des schémas d'emplois 2009 et 2010** ;

- **les mesures catégorielles pour 2010 à hauteur de 200,5 millions d'euros**, dont 196 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale (MEN). **Le coût des mesures catégorielles représentent la moitié des économies résultant des schémas d'emplois 2009 et 2010** ;

- **les mesures générales à hauteur de 305,8 millions d'euros dont 300,9 millions d'euros pour le MEN** ; l'augmentation du point de la fonction publique explique cette forte augmentation. Votre commission rappelle ici que la MIES est particulièrement sensible à toutes les mesures prises par le ministère en charge de la fonction publique et souligne que les **revalorisations** du point de la fonction publique **postérieures à la loi de finances** génèrent des **tensions sur le titre 2** compte tenu des sommes supplémentaires susceptibles d'être requises. La loi de règlement pour 2008 a pu témoigner de cette réalité.

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

	Premier degré	Second degré	Vie de l'élève	Ens. privé	Prog. Soutien	Agric	TOTAL
Socle 2009	11.672	19.883,2	1.294,4	6.189	984,6	936,6	40.959,8
Schéma d'emplois	- 156,9	- 191,4	- 3,9	- 34,7	- 13	- 10	- 409,9
<i>Impact 09</i>	- 99,6	- 132,7	- 0,2	- 22	- 8,1	- 6,6	- 269,3
<i>Impact 10</i>	- 57,3	- 58,7	- 3,7	- 12,7	- 4,9	- 3,3	- 140,6
Mesures catégorielles	69,5	79,5	8,6	30	8,4	4,5	200,5
Mesures générales	84,3	155,4	9,6	44,1	7,5	4,9	305,8
<i>Point 09</i>	54,5	93,6	5,9	27,8	4,5	2,8	189,1
<i>Point 10</i>	28,8	49,5	3,1	14,7	2,4	1,5	100,0
<i>GIPA</i>	1	12,3	0,6	1,6	0,6	0,3	16,4
GVT	20	0	0	0	0	0,3	20,3
Autres	33,5	146,9	1,1	28,6	- 0,1	0,9	210,9
TOTAL	11.722,5	20.073,6	1.309,8	6.257	987,4	637,2	41287,4
CAS pensions	5.835,4	8.814,5	399,8	30	339,8	175,7	15.595,2
<i>Évolution LFI 2009/PLF 2010</i>	+ 228,1	+ 267,2	+ 5,7	+ 2,6	+ 8,7	+ 2,7	+ 515

Source : tableau réalisé à partir du projet annuel de performances « Enseignement scolaire » - projet de loi de finances pour 2010

III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE 2

La nomenclature de la LOLF ne permet pas de visualiser l'ensemble des personnels qui participent au service public de l'éducation sous le seul titre 2 (dépenses de personnel) : certains personnels ne sont pas rémunérés directement par l'Etat qui verse 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 auxiliaires de vie scolaire-collectifs. **Environ 97.600 personnes** sont rémunérées sur la base des crédits de fonctionnement de ce programme au titre de leur mission d'assistance éducative.

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

rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de prévoir dans les prochaines lois de finance une information plus précise du Parlement concernant l'évolution de ces personnels qui apparaît dynamique.

1. Les assistants d'éducation : 53.000 personnes

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

Ainsi s'agissant des assistants d'éducation n'occupant pas des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire le PLF 2010 prévoit près de **1.200 millions d'euros dont :**

- **1.064 millions d'euros**, permettant de financer l'équivalent temps plein de **47.000 assistants d'éducation** (1,03 milliard d'euros¹) en tenant compte des indemnités journalières de sécurité sociale perçues par les établissements et d'un turn-over de l'ordre de 6 % ;

- **135,8 millions d'euros**, permettant de financer en année pleine **6 000 assistants d'éducation au titre de l'accompagnement éducatif** qui a été généralisé à la rentrée 2008 à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat.

2. Les emplois vie scolaire (contrats aidés) : 42.500 contrats

La seconde catégorie de personnel d'encadrement concerne les emplois vie scolaire. **Le PLF 2010 prévoit 136,6 millions 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 **42.500 contrats aidés en 2010**, sur la base d'un coût moyen annuel de 3.215 euros. **Le nombre de contrats aidés, financés selon ces modalités a augmenté de 28,8 % depuis la loi de finances pour 2008.**

Il convient de noter que concourent à la mission de l'éducation nationale **5.000 médiateurs de réussite scolaire recrutés sur des contrats aidés** rémunérés par le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie ».

¹ Sur la base d'une rémunération moyenne annuelle de 22.960 euros, charges sociales comprises.

3. Les auxiliaires de vie-scolaire collectifs : 2.166 contrats

Le PLF pour 2010 prévoit de mettre à disposition des établissements scolaires **50,2 millions d'euros** au titre de la rémunération des assistants d'éducation occupant les fonctions d'auxiliaires de vie scolaire-collectifs (AVSCO). **Cette enveloppe devrait permettre de financer en année pleine 2.000 AVSCO et le recrutement à la rentrée 2010 de 166 auxiliaires supplémentaires.**

26 % des élèves handicapés scolarisés bénéficient d'un accompagnement collectif dans le premier degré, cette proportion étant de 23,5 % dans l'enseignement du second degré. Il convient de rappeler que ces élèves peuvent recevoir un accompagnement individuel par des auxiliaires de vie scolaire-individuel (AVS-I).

B. LES AUTRES PERSONNELS

1. Les personnels de certaines collectivités d'outre mer

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

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

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

2. Les personnels non enseignant de l'enseignement privé

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

Ainsi, **la part « personnels » du forfait externat** attribuée aux établissements d'enseignement privé scolaire sous contrat est dans le **PLF 2010 de 598,8 millions d'euros**, soit une augmentation de 3,1 % par rapport à 2009. Cet accroissement se justifie par l'impact de la revalorisation triennale (+ 1,9 %), de l'augmentation du point de la fonction publique (+ 0,8 %), et de l'augmentation attendue des effectifs (+ 0,4 %).

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

3. Les personnels des opérateurs de la mission

Le programme « Soutien à la politique de l'éducation nationale » regroupe les opérateurs du ministère de l'éducation nationale : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ainsi que le Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN). **Les subventions pour charge de service public en faveur de ces établissements s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2010 à 228,5 millions d'euros en AE et en CP**

Depuis le 1er janvier 2009, le plafond d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année en loi de finances : il s'établit pour 2010 à 4.919 emplois temps plein (ETP) contre 5.037 en 2009, soit une diminution de 118 emplois. Le tableau ci-dessous donne la répartition de ces emplois par opérateur.

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

	Prévision 2009	Prévision 2010
CEREQ	143	142
CIEP	165	163
CNED	1.951	1.941
INRP	249	248
ONISEP	541	539
SCEREN	1.988	1.886
Total	5.037	4.919

Source : projet de loi de finances pour 2010 - projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

CHAPITRE III : EXAMEN DES PROGRAMMES

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010

17,6 milliards d'euros de crédits de paiement bénéficieraient en 2010 à l'enseignement scolaire public du premier degré.

99,7 % des crédits de paiement demandés correspondent aux **dépenses de personnel** dont la présentation a déjà été faite.

Présentation par action des crédits demandés pour 2010

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 2010
01	Enseignement pré-élémentaire	4.459.343.058	4.055.623		4.463.398.681
02	Enseignement élémentaire	8.515.431.821	21.103.834	1.042.069	8.537.577.724
03	Besoins éducatifs particuliers	1.563.353.261	4.640.203		1.567.993.464
04	Formation des personnels enseignants	493.247.058	14.746.471		507.993.529
05	Remplacement	1.455.953.611			1.455.953.611
06	Pilotage et encadrement pédagogique	928.808.890	6.971.800		935.780.690
07	Personnels en situations diverses	141.796.057			141.796.057
08	Total	17.557.933.756	51.517.931	1.042.069	17.610.493.756

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ÉCOLE PRIMAIRE

Depuis la rentrée 2008, les écoles maternelles et élémentaires connaissent de **nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement** qui ont été précisées par le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 :

- le temps scolaire s'établit à **24 heures hebdomadaires** contre 26 auparavant ;

- ce temps scolaire est réparti sur 8 ou 9 demi journées du lundi au vendredi, **la journée du samedi étant désormais entièrement libre de cours** pour toutes les écoles ;

- les instances locales peuvent décider de la répartition du temps scolaire hebdomadaire (soit 4 jours, soit 9 demi-journées) ;

- **les deux heures dégagées par la suppression des cours du samedi matin** permettent de faire bénéficier aux élèves en difficulté et **volontaires de deux heures d'aide personnalisée.**

Selon les informations communiquées à votre commission, **les aides personnalisées** organisées suite à la suppression des cours du samedi matin a concerné **1.090.564 élèves, soit 26,5 % des élèves en école élémentaire.** Ces aides sont concentrées sur les élèves qui rencontrent des difficultés en français et en mathématiques.

Votre rapporteur spécial prend acte de ces chiffres. Il s'interroge toutefois sur plusieurs points :

- **73,5 % des élèves ne bénéficient pas d'aides personnalisées**, ce qui **signifie la non-utilisation d'un certain d'heures pourtant rémunérées.** En effet, contrairement à d'autres dispositifs ces aides personnalisées sont organisées dans le cadre du service des enseignants du primaire et non en heures supplémentaires ;

- **ces aides personnalisées ne s'adressant qu'aux élèves volontaires, elles ne permettent pas d'atteindre l'ensemble des élèves en difficulté.** Selon l'indicateur 1.1 du programme, 12,6 % des élèves en fin d'école primaire ne maîtrisent pas les compétences de base en français et mathématiques et 9,6 % en français. Or, en prenant comme hypothèse une ventilation égale des aides personnalisées entre niveaux, seulement 5,3 % des élèves par classe bénéficieraient de ce dispositif.

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

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

Afin de faciliter cette mise en synergie, le législateur a ouvert, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la possibilité de créer, à titre expérimental, des établissements publics

d'enseignement primaire (EPEP)¹. Cette structure juridique associerait les élus, les acteurs et les usagers de l'enseignement, permettant ainsi une coordination de leur action aussi bien dans le cadre du temps scolaire que dans l'accueil périscolaire.

Toutefois, en l'absence de décret d'application, la création à titre expérimental de ces établissements n'est toujours pas possible, plus de cinq ans après la promulgation de la loi. Le projet de décret qui avait reçu un avis favorable du Conseil d'Etat en début d'année 2007 a fait l'objet d'un avis négatif de la part du HCE. 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 commission 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 une équipe pédagogique et de piloter son établissement. L'association d'élus locaux dans le conseil d'administration, comme le propose l'EPEP, apparaît « de bon sens » tant il est vrai que la relation, notamment en zone rurale, entre écoles et communes est forte.

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

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010

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.

Présentation par action des crédits demandés pour 2010

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 2010
01	Enseignement en collège	10.322.844.631	3.970.764	58.491.979	10.385.347.374
02	Enseignement général et technologique en lycée	6.503.736.246	2.063.732	19.051.275	6.524.851.253
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3.957.047.145	620.209	17.181.165	3.974.848.519
04	Apprentissage	3.947.017		2.330.378	6.277.395
05	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1.908.092.771	306.813	3.394.312	1.911.793.896
06	Besoins éducatifs particuliers	1.094.116.989		6.443.686	1.100.560.675
07	Aide à l'insertion professionnelle	45.630.198		5.940.609	51.570.807
08	Information et orientation	287.022.858	1.341.050		288.363.908
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	109.683.084		4.185.960	113.869.044
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	197.750.004	24.495.515		222.245.519
11	Remplacement	1.322.702.810			1.322.702.810
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2.987.018.001	6.632.553		2.993.650.554
13	Personnels en situations diverses	148.530.817			148.530.817
Totaux		28.888.162.571	39.430.636	117.019.364	29.044.612.571

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LA RÉFORME DU LYCÉE

1. Les principaux points de la réforme

La réforme des lycées, repoussée il ya plus d'un an par Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale, a été présentée par le Président de la République le 13 octobre 2009 et son contenu précisé par M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale.

La réforme du lycée

a) **Une réforme des filières** afin de remettre en cause la hiérarchie implicite des voies et des séries. Sont concernées notamment les filières **STI** (Sciences et technologies industrielles) et **littéraires**.

Pour les premières, la mise en place d'un parcours technologique et de classes préparatoires spécifiques pour intégrer les écoles d'ingénieurs ont été annoncées, tout comme la définition de quotas dans les IUT et BTS pour les bacheliers technologiques.

Pour les secondes, de nouvelles matières devraient être inscrites au programme, comme un enseignement de langues et de civilisations étrangères spécifiques, ou du droit, afin de faire de ces filières des filières internationales. L'enseignement culturel et artistique devrait être également renforcé.

b) **Une réforme de l'orientation et des liens entre le lycée et l'enseignement supérieur**. Ont été annoncées :

- la mise en place de stages passerelle ou de remise à niveau afin que l'élève puisse se réorienter pendant sa scolarité au lycée ;
- la nécessité de renforcer le caractère généraliste de la classe de première et d'accroître la spécificité de l'année de terminale, ce qui demanderait une refonte de la grille horaire ;
- la multiplication de stages et de services partagés pour les enseignants afin qu'ils connaissent mieux les établissements d'enseignement supérieur et les acteurs économiques.

c) **La mise en place d'un accompagnement personnalisé d'abord en classe de seconde dès la rentrée 2010**, puis en classe de première en 2011 et en classe de terminale en 2012. Cet accompagnement prendrait la forme d'un petit groupe d'élèves géré par un enseignant afin de faire du soutien scolaire ou de mener une réflexion sur l'orientation et mieux préparer l'entrée dans l'enseignement supérieur. L'instauration de cet accompagnement requiert de trouver un nouvel équilibre car il est impossible d'alourdir des emplois du temps déjà très chargés ou de dégrader le taux d'encadrement. Le chef de l'Etat a souligné qu'une « marge de décisions » (il ne parle pas d'autonomie) serait laissé aux établissements dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement.

d) **un (nouveau) plan d'urgence pour les langues** qui s'appuierait sur une pratique plus étendue de la visioconférence, l'augmentation des assistants de langue dans les lycées, et la tenue de certains cours en langue étrangère.

e) **La réforme de l'enseignement artistique**

Votre commission **approuve** cette réforme qui d'une part, confirme une évolution profonde du système éducatif, à savoir la **personnalisation** de l'offre éducative et d'autre part, témoigne d'une volonté de mieux ancrer le lycée et les lycées dans leur environnement socio-économique.

2. Le lycée mobilise déjà d'importants moyens publics ...

La France consacre d'importants moyens au lycée :

- la dépense intérieure d'éducation s'est élevée en 2007 à 125,3 milliards d'euros, soit 6,6 % de son PIB : 53,3 % de cette dépense est assurée par le ministère de l'éducation nationale, 24,1 % par les collectivités territoriales, 11 % par les ménages. Ces chiffres étaient respectivement en 1985 de 58,7 %, 15,1 % et 13,2 %.

- **la dépense moyenne** (qui n'est pas seulement celle du ministère de l'éducation nationale) **par élève dans le second cycle général et technologique s'élève à 10 240 euros en 2007** contre 7.930 euros au collège et 5.440 euros en primaire. La dépense moyenne par élève ou par étudiant, tous niveaux confondus est de 7.470 euros.

Compte tenu d'un effectif d'environ 1,53 million d'élèves dans le second cycle général et technologique, **le coût global de cette formation peut être évalué à 15,6 milliards¹.**

- les pays de l'OCDE ont dépensé en moyenne, en 2006, pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire 8.486 euros par élève : **les dépenses françaises s'élèvent à 10.655 euros, soit un coût 25 % plus élevé que la moyenne de l'OCDE.** Inversement, il convient de noter que la France (5.482 euros) enregistre une dépense pour l'école primaire inférieure à celle de la moyenne des pays de l'OCDE (6.437 euros)².

3. La mise en place de la réforme nécessite d'être clarifiée du point de vue budgétaire

Les mesures annoncées mobiliseront d'importants moyens : le redéploiement devra donc être conséquent pour assurer une réforme à coûts constants. En effet, selon les informations diffusées, la réforme du lycée se fera « *à taux d'encadrement constant* » et l'objectif du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite continuera à s'appliquer en 2011.

Il convient de remarquer que **l'annexe au projet de loi de finances pour 2010** relative à la mission « Enseignement scolaire » **ne mentionne pas**, dans le programme relatif à l'enseignement scolaire public du second degré, **la réforme du lycée et ses éventuels impacts sur les moyens affectés à celle-ci.** De fait, le discours du chef de l'Etat le 13 octobre est intervenu après la distribution des documents budgétaires.

Les mesures annoncées ne sont pas neutres, notamment la mise en place dès la rentrée 2010 de l'accompagnement éducatif dans les classes de seconde. **Il conviendrait d'obtenir des précisions sur ce sujet en séance.**

¹ Source : RERS 2009.

² Source : Regards sur l'éducation – septembre 2009 – OCDE.

En outre, **d'autres mesures dont l'entrée en vigueur n'a pas encore été annoncée sont susceptibles d'être coûteuses** : introduction de nouvelles matières en série L, mises en place de stages pour les élèves et les enseignants, augmentation des assistants de langue.

S'agissant précisément du plan d'urgence en faveur des langues, il convient de noter que l'équipement des établissements en moyens de visioconférence risque d'être une charge pour les régions plus que pour l'Etat. Par ailleurs, on peut rappeler **le coût estimé en 2005 du précédent plan en faveur des langues** prévu par la loi dite « Fillon » : **332,7 millions d'euros étalé sur 5 ans (2006-2010) et hors enseignement technique agricole**. Ce plan comprenait notamment le recrutement d'assistants de langue, le dédoublement des apprentissages en terminale, première et seconde, ainsi que l'apprentissage d'une deuxième langue à partir de la cinquième.

C. L'AGENCE DE REMPLACEMENT : LA FAUSSE BONNE IDÉE ?

Il y a un an était annoncée la création d'une agence de remplacement. Toutefois, l'opportunité de cette structure est aujourd'hui à nouveau expertisée.

Compte tenu de la non-crétion de cette agence, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence du schéma d'emploi annoncé lors du PLF 2009. En effet, l'efficacité du remplacement dans le second degré devait être améliorée, car sur les 24.000 professeurs en charge du remplacement dans le second degré, l'indicateur du taux de rendement des remplacements demeure inférieur à 90 %.

La création d'une « agence du remplacement » dont la mise en place était prévue à la rentrée 2009, aurait du avoir pour mission de planifier et d'identifier les besoins et d'améliorer la mobilisation des moyens disponibles. Selon les informations communiquées l'année dernière, **l'amélioration de la planification du service rendu devait permettre d'économiser 3.000 emplois à la rentrée 2009, soit 1.000 ETPT en 2009 et 2.000 en 2010**.

Votre commission souhaite savoir dans quelle mesure ces projections sont toujours d'actualité, étant donné que les réponses au questionnaire parlementaire ne font état d'aucune décision particulière en la matière.

III. LE PROGRAMME 231 « VIE DE L'ÉLÈVE »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010

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

Le présent programme a la particularité de représenter 58,4 % des crédits du titre 6 (dépenses d'intervention) de la mission. Cette sur-représentation s'explique par deux éléments :

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

- **la présence d'une partie des crédits de l'action sociale, soit 528 millions d'euros au titre des bourses et 40 million 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 63,8 millions d'euros sont inscrits sur le programme relatif à l'enseignement privé.

Présentation par action des crédits demandés pour 2010

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 2010
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	979.038.910	26.534.538	1.380.711.627	2.386.285.075
02	Santé scolaire	353.858.913	2.500.000	4.700.000	361.058.913
03	Accompagnement des élèves handicapés	202.533.930	16.300.000	50.200.000	269.033.930
04	Action sociale	150.505.071	1.200.000	568.000.000	719.705.071
05	Accueil et service aux élèves	23.672.160	424.491	8.100.000	32.196.651
Totaux		1.709.608.984	46.959.029	2.011.711.627	3.768.279.640

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LA CONTINUITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES HANDICAPÉS : UN BESOIN ÉMERGENT

L'article 44 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a complété les dispositions en vigueur concernant l'accompagnement des élèves handicapés en milieu scolaire. Ainsi, l'article L. 351-1 du code de l'Éducation est complété par l'alinéa ainsi rédigé :

« L'aide individuelle mentionnée au premier alinéa peut, après accord entre l'inspecteur d'académie et la famille de l'élève, lorsque la continuité de l'accompagnement est nécessaire à l'élève en fonction de la nature particulière de son handicap, être assurée par une association ou un groupement d'associations ayant conclu une convention avec le ministère de l'Éducation nationale. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret. »

Il s'agit de permettre la continuité de la relation d'accompagnement entre auxiliaire de vie scolaire et élève handicapé au-delà des limitations contractuelles introduites par la réglementation en vigueur lorsque la nature du handicap de l'élève et les compétences spécifiques de l'accompagnant le justifient.

Les fins de contrats d'AVS mettent en lumière la difficulté à assurer la continuité de l'accompagnement pour certains élèves dont la nature particulière du handicap le justifierait. Le cadre juridique actuel ne permet pas de prolonger les contrats des personnels affectés à l'accompagnement scolaire des élèves handicapés, quelle que soit leur nature (contrats d'assistants d'éducation ou contrats aidés). **Le renouvellement régulier des personnels en charge de l'accompagnement des élèves handicapés est un principe qui a été arrêté dès sa création.** Ce principe n'est pas remis en cause. Ainsi :

- le changement d'accompagnateur, d'une année sur l'autre, contribue au développement de l'autonomie et de la capacité d'adaptation de l'élève handicapé ;

- les besoins d'accompagnement de la grande majorité des élèves handicapés ne nécessitent pas de recourir à des personnels spécialisés, leurs fonctions se limitant à une aide aux déplacements, à une assistance aux gestes de la vie quotidienne et à une aide à la réalisation des tâches scolaires.

C'est la raison pour laquelle le dispositif a été conçu comme un point d'entrée dans un parcours d'accès à l'emploi (pour les assistants d'éducation) **ou de retour à l'emploi** (pour les contrats aidés), ouvrant des perspectives de débouchés professionnels dans un secteur à fort recrutement, celui de l'accompagnement et de la prise en charge des personnes handicapées ou en perte d'autonomie.

Au total, ce renouvellement ne vise à pénaliser ni les élèves, dans la mesure où les postes devenus vacants sont pourvus par de nouveaux agents, ni

les personnels concernés, dans la mesure où l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise leur permet de s'intégrer dans un secteur professionnel en fort développement. Cependant, la nature particulière du handicap de certains élèves rend nécessaire la continuité de leur accompagnement par des personnels ayant acquis des compétences spécifiques. Le dispositif actuel des A.V.S.-i apparaît mal adapté pour ces cas particuliers : il en résulte la perte régulière de compétences spécifiques.

Les règles de financement sont précisées par la convention conclue entre l'association gestionnaire et l'inspecteur d'académie.

Conformément au III de l'article 1er du décret du 20 août 2009, la subvention attribuée par l'État aux associations ou groupements d'associations conventionnées est calculée sur la **base de la rémunération brute annuelle antérieurement perçue par le salarié recruté, à laquelle s'applique un taux de charge de 33 %, l'ensemble étant majoré de 10 %** afin de tenir compte des coûts de gestion administrative et de formation. En cas de modification de la quotité horaire de l'aide individuelle déterminée par la C.D.A.P.H. au cours de l'exécution du contrat, le montant de la subvention évolue dans les mêmes proportions. Le versement de la subvention annuelle est effectué selon le calendrier suivant : 40 % à échéance d'un mois à compter du début de la mission ; 60 % au cinquième mois de la mission.

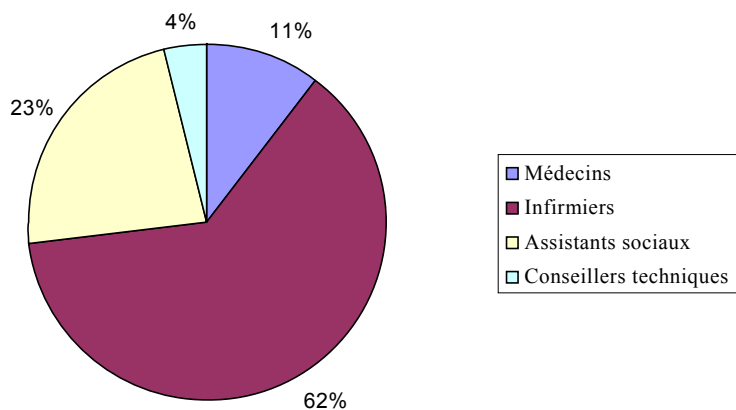
Pour le versement de la subvention aux associations, il sera procédé à une fongibilité asymétrique (titre 2 vers hors titre 2) sur le programme 230 « Vie de l'élève » lorsqu'il s'agira du recrutement d'un ancien A.V.S.-i.

C. LES PERSONNELS MÉDICO-SOCIAUX : DES PROBLÈMES RÉCURRENTS DE SOUS-CONSOMMATION DE POSTES

Les personnels médico-sociaux de l'éducation nationale comprennent : les médecins de l'éducation nationale, les infirmiers et les infirmières, les assistants de service social, les conseillers techniques de service social de l'éducation nationale.

Au 1^{er} avril 2009, les personnels médico-sociaux regroupent 11.786 personnes. Les dépenses de personnel s'élèveraient en 2010 à 354 millions d'euros, soit une diminution de 3,8 % par rapport à 2009. Cette diminution s'explique par l'importance des agents non titulaires qui occupent les postes et l'ajustement des crédits aux besoins réels.

Personnels médico-sociaux au 1^{er} avril 2009

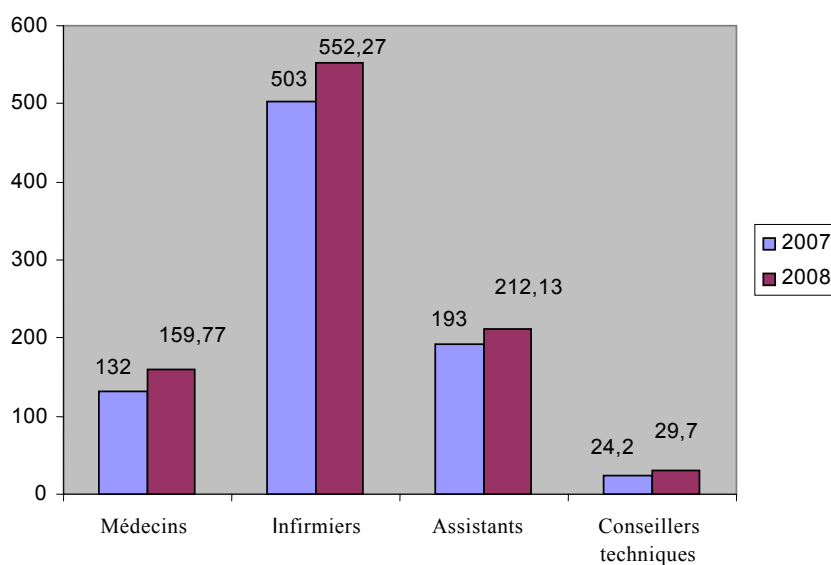


Source : commission des finances

Votre commission souhaite souligner **l'importance des postes vacants et les difficultés de recrutement** qui touchent ces corps professionnels, qui sont pourtant essentiels au sein de l'éducation nationale.

En effet, **le nombre d'emplois vacants s'élevait à 954 à la rentrée 2008, soit 12 % de plus qu'en 2007**. Le déficit se concentre sur les corps des médecins et des infirmiers.

Ventilation des emplois vacants



Source : commission des finances

Ainsi, **les taux de consommation des emplois ouverts** dans la catégorie des personnels médico-sociaux **ne sont pas satisfaisants** :

- le taux de consommation des postes **d'infirmiers** ouverts s'est élevé à **93 % en 2008**, contre 93,4 % en 2007,

- ce même taux était de 73,3 % pour les médecins en 2008, contre 72,2 % en 2007 ;

- il était de 93 % en 2008 pour les assistants sociaux contre 92 % en 2007.

Votre rapporteur spécial note en particulier la **dégradation du taux de couverture des postes d'infirmiers**. Cette situation est problématique car la loi pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a imposé de créer 304 emplois d'infirmiers par an pendant 5 ans, entre 2006 et 2010.

La création de 1.520 emplois devrait permettre de remplir l'objectif que chaque établissement public du second degré puisse bénéficier des services d'un(e) infirmier(e) identifié(e). **Les difficultés de recrutement ne permettent pas d'atteindre cet objectif.**

Recrutement par concours depuis 2002

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nb postes offerts	702	666	554	433	698	671	708
Nb postes pourvus	497	440	345	276	498	492	513
% couverture	71 %	66 %	62 %	64 %	71 %	73 %	72 %

Source : réponse au questionnaire parlementaire de la commission

Le faible taux d'occupation des emplois est ainsi du :

- au taux de rendement limité du concours : 7 postes pourvus pour 10 emplois offerts entre 2002 et 2008 ;

- au déficit d'infirmiers sur le territoire (manque de vivier de candidats, concurrence avec la Fonction publique hospitalière et les pays frontaliers...);

- au nombre important de personnels qui exercent à temps partiel, soit 36 % des personnels.

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010

Les crédits de paiement demandés en 2010 en faveur de l'enseignement privé s'élèveraient à **7,04 milliards d'euros**, soit un niveau légèrement supérieur à celui des crédits ouverts en 2009.

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

Présentation par action des crédits demandés pour 2010

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 2010
01	Enseignement pré-élémentaire	437.836.751			437.836.751
02	Enseignement élémentaire	1.153.415.072			1.153.415.072
03	Enseignement en collège	1.850.107.803			1.850.107.803
04	Enseignement général et technologique en lycée	1.187.004.105			1.187.004.105
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	750.813.459			750.813.459
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	256.229.259			256.229.259
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	148.328.792			148.328.792
08	Actions sociales en faveur des élèves			67.100.000	67.100.000
09	Fonctionnement des établissements		1.210.241	624.906.255	626.116.496
10	Formation initiale et continue des enseignants	38.062.827		61.945.000	100.007.827
11	Remplacement	165.148.294			165.148.294
12	Soutien	300.000.000	3.469.198		303.469.198
Totaux		6.286.946.362	4.679.439	753.951.255	7.045.577.056

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. OBSERVATIONS

Votre commission note deux points :

- s'agissant des emplois, le principe de parité a été appliqué conformément aux usages (*cf. supra*);
- la revalorisation triennale du forfait d'externat a bien été opérée et budgétée dans le présent projet de budget.

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF 2010

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 2010

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 2010
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives et de recherche	354.491.843	626.628		58.795.000	413.913.471
02	Evaluation et contrôle	66.613.150	5.288.000			71.901.150
03	Communication	8.177.502	7.470.000			15.647.502
04	Expertise juridique	9.336.518	4.860.000			14.196.518
05	Action internationale	5.096.640	9.117.779		2.980.000	17.194.419
06	Politique des ressources humaines	498.501.279	103.290.600	2.000.000	30.000.000	633.791.879
07	Etablissement d'appui de la politique éducative		219.699.561			219.699.561
08	Logistique, système d'information, immobilier	238.977.483	251.847.598	33.689.639	10.372.390	534.887.110
09	Certification	146.020.399	34.600.000			180.620.399
10	Transports scolaires				8.000.000	8.000.000
Total		1.327.214.814	636.800.166	35.689.639	110.147.390	2.109.852.009

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 - Projet annuel de performances « Enseignement scolaire »

B. LE CNED PEUT CONTRIBUER AUX RÉFORMES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Votre commission souhaite souligner que le Centre national d'enseignement à distance (CNED), opérateur du présent programme, peut utilement contribuer aux réformes actuelles :

- d'une part **en favorisant la réussite de chacun** grâce à l'ouverture de son site internet « **l'Académie en ligne** ». Grâce à ce site de ressources, le CNED permet aux élèves du CP à la Terminale de bénéficier d'un soutien scolaire gratuit. Depuis la rentrée 2009, l'ensemble des programmes des disciplines générales est en ligne ;

- d'autre part, **en offrant une possibilité de souplesse dans le cadre de la réforme du lycée**. En effet, votre commission s'interroge depuis plusieurs années sur la pertinence du maintien au lycée d'une carte d'options aussi importante compte tenu des contraintes qu'elle génère aussi bien en termes d'organisation qu'en termes financiers. Il pourrait être étudié **la possibilité de recourir au CNED pour les options à effectifs particulièrement réduits**. Votre commission demande au ministère **d'expertiser cette possibilité** qui permettrait d'une part, de faciliter la gestion de l'offre éducative, d'autre part, de renouveler les missions du CNED qui risquent d'être affectées par la réforme du recrutement des enseignants.

VI. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2010

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

Les crédits de paiement du programme **diminuent à structure constante de 1,16 % par rapport à 2009.**

Crédits de paiement

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 2010
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	598.028.071	930.000	42.843.000	641.801.071
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	214.823.834		321.520.212	536.344.046
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)			81.192.122	81.192.122
04	Evolution des compétences et dynamique territoriale			4.148.725	4.148.725
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		5.877.000		5.877.000
	Total	812.851.905	6.807.000	449.704.059	1.269.362.964

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 – PAP « Enseignement scolaire »

B. UN PROGRAMME QUI CONNAIT DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES

L'enseignement agricole aurait accueilli dans **820 établissements 171.139 élèves en 2008 dont 63 % dans l'enseignement privé.** Entre 1995 et 2005, les effectifs de l'enseignement agricole auraient augmenté de 10 %, les évolutions étant toutefois contrastées entre l'enseignement public (+ 1,1 %) et l'enseignement privé (+ 16,1 %). **Les résultats de cet enseignement restent très satisfaisants** comme en témoignent les taux d'insertion présentés dans le projet annuel de performances.

Votre commission souhaite toutefois souligner plusieurs sujets de préoccupation.

1. Les débats lors de la LFI pour 2009

A l'occasion du PLF 2009, six points ont été particulièrement discutés au Sénat :

- **la capacité de l'enseignement agricole, notamment public, à supporter les suppressions d'emploi prévues sans multiplier les fermetures de classe dans les territoires ruraux.** Le PLF 2009 a programmé la suppression de 88 emplois d'enseignants et 64 d'administratifs ;

- la sous-évaluation des charges de pension relatives aux emplois gagés des CFA et CFPPA ;

- la non prise en compte effective en 2009 des données de l'enquête sur les coûts, base de calcul de la subvention de fonctionnement des établissements du temps plein en 2009 ;

- l'exécution budgétaire chaotique du programme « Enseignement technique agricole » qui conduit à des annulations récurrentes de crédits provoquant l'accumulation de reports de charge ;

- la sous-évaluation du coût réel du recrutement des assistants d'éducation à hauteur des effectifs inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

Au terme des débats parlementaires, le programme « Enseignement technique agricole » a été abondé à hauteur de 38 millions d'euros : 8 millions d'euros apportés par le ministère de l'agriculture ; 12 millions d'euros pris sur les programmes de l'enseignement public du premier et du second degré ; 8 millions d'euros en provenance de la mission « Provisions ». Toutefois, il convient de noter que ces crédits supplémentaires n'ont pas été adoptés sur le titre 2 du programme 143, à savoir la ligne budgétaire qui concerne la rémunération des personnels.

2. Une année 2009 marquée par des tensions et des annonces

L'année 2009 a été marquée par un mouvement de contestation au sein de l'enseignement technique agricole. Afin de répondre aux critiques des personnels, les ministres ont été amenés à prendre plusieurs décisions :

- le 13 mai 2009, **M. Michel Barnier annonce des moyens supplémentaires pour la rentrée 2009** : d'une part, 132 équivalents temps plein permettant le maintien ou le recrutement d'environ 180 enseignants et, d'autre part, un volant d'heures supplémentaires de 90.000 heures, ce qui augmente de 25 % les dotations mises à la disposition des DRAAF ;

- le 25 août 2009 : **M. Bruno Le Maire annonce le rétablissement de 60 emplois (ETP)** « afin d'améliorer la rentrée dans les établissements (réajustement des contrats de contractuels, rétablissement des options facultatives supprimées, admission d'élèves actuellement sur listes d'attente, annulation de certains gels de classes, remplacements, y compris de personnels administratifs) » ;

- le 10 septembre 2009, lors de l'ouverture des Assises de l'enseignement technique agricole public, M. Bruno Le Maire indique que l'effort budgétaire concernant l'enseignement technique agricole sera maintenu mais « allégé ». Trois mesures devraient témoigner de cet allègement : le rétablissement de 60 postes, le gel des décisions de fermeture de classes et établissements, la révision du plafond d'emplois pour le programme.

Si votre commission se félicite sur le principe de ces annonces, elle regrette de n'en trouver aucune traduction dans les documents budgétaires pour 2010 ou dans les réponses au questionnaire parlementaire.

3. Les questions de fermeture de classe et des reports de charge en 2010

a) Les fermetures de classe : une politique soutenable ?

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

Ainsi le plafond d'emplois du programme **diminue de 244 emplois ETPT** par rapport à 2009, **dont 211 emplois ETPT au titre des enseignants**. Cette suppression serait majoritairement supportée par l'enseignement public.

Cette évolution s'accompagne de la fermeture de classes. Ainsi, le **bilan net des ouvertures** (y compris report mais sans ouverture conditionnelle) **et fermetures** (hors gel) **est de - 25,5 classes en 2008/2009 dont - 28,875 classes dans le public** et + 3,375 classes dans l'enseignement privé. **En 2009/2010, ce bilan net serait de - 65 classes dont - 44,1 dont l'enseignement public** et - 20,9 dans l'enseignement privé.

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

b) La question des reports de charge sur l'enseignement privé du rythme approprié

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions des reports de charge sur le présent programme.

Evolution des reports de charges

Reports de charges	2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 143						
Bourses sur critères sociaux	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Accidents du travail des étudiants	0,983	0,983	0,000	0,000	0,050	1,380
Enseignement privé du temps plein	2,748	4,670	0,000	0,000	0,000	0,000
Enseignement privé du rythme approprié	7,054	23,478	0,000	8,499	0,000	8,4900
Total	10,784	29,131	0,000	8,499	0,050	9,879

Source : ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

A fin 2009, le report de charges en AE a été résorbé et le montant des reports de charges en CP est en baisse de plus de 70 % par rapport à 2008 (- 20,53 millions d'euros). Ces baisses spectaculaires ont été permises par :

- l'ouverture de crédits sur le programme 143, pour couvrir les reports de charges, voté lors de l'examen de la LFI 2009, suite à l'amendement du Sénat (16,3 millions d'euros en AE et CP) ;

- l'affectation des reports 2008 sur 2009 (1,28 millions d'euros en AE et 1,39 millions d'euros en CP) ;

- la levée de la réserve de précaution, intégrale en CP (18,52 millions d'euros) et partielle en AE (8,04 millions d'euros).

Votre commission souhaite connaître la raison pour laquelle la majoration des crédits adoptée au Sénat l'année dernière n'a pas couvert intégralement les reports de charge existants.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 54 ter

Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés

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

L'article 54 *ter* du projet de loi de finances pour 2010 a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gérard Gaudron, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Cet article prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement concernant **les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés.**

L'accueil des élèves handicapés représente depuis quelques années un effort financier important pour le ministère, puisque celui-ci atteint **au moins 307 millions d'euros** dans le PLF 2010 (*cf. supra*). Ce chiffre ne tient pas compte par exemple du surcoût des classes spécifiques comme les UPI (unités pédagogiques d'intégration) ou les CLIS (classes d'intégration scolaire) qui bénéficient d'un taux d'encadrement supérieur.

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

Votre commission souhaiterait également que ce rapport puisse être l'occasion **d'analyser l'impact** du développement de la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire **sur les charges des collectivités territoriales**. Ces dernières peuvent en effet être mobilisées au titre des transports scolaires¹ et de l'aménagement des établissements scolaires dont elles ont la responsabilité.

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

¹ *Tout élève handicapé qui, en raison de son handicap, ne peut utiliser les moyens de transport en commun, bénéficie d'un transport individuel adapté entre son domicile et son établissement scolaire dont les frais sont pris en charge. Ces frais de déplacement sont pris en charge par le département du domicile de l'élève handicapé, quel que soit l'établissement fréquenté, dans le cadre de la scolarisation en milieu ordinaire.*

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI

PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Gérard LONGUET

au nom de la commission des finances

ARTICLE 54 TER

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Ce rapport précise également l'impact sur les charges des collectivités territoriales, notamment les coûts spécifiques de transport scolaire et d'aménagement des établissements publics locaux d'enseignement.

OBJET

L'article 54 *ter* du PLF pour 2010 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement concernant **les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés**.

Votre commission des finances souhaiterait également que ce rapport puisse être l'occasion **d'analyser l'impact** du développement de la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire **sur les charges des collectivités territoriales**. Ces dernières peuvent en effet être mobilisées au titre des transports scolaires¹ et de l'aménagement des établissements scolaires dont elles ont la responsabilité.

¹ *Tout élève handicapé qui, en raison de son handicap, ne peut utiliser les moyens de transport en commun, bénéficie d'un transport individuel adapté entre son domicile et son établissement scolaire dont les frais sont pris en charge. Ces frais de déplacement sont pris en charge par le département du domicile de l'élève handicapé, quel que soit l'établissement fréquenté, dans le cadre de la scolarisation en milieu ordinaire (de droit commun). Dans le cas d'une scolarisation dans un établissement spécialisé, la prise en charge est assurée par les organismes de sécurité sociale.*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a **réduit de 27,82 millions d'euros les autorisations d'engagement (AE)** et de **21,54 millions d'euros les crédits de paiement (CP)** de la mission « Enseignement scolaire », **afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération en faveur du monde agricole et de l'outre-mer.**

Cet effort est réparti de la façon suivante :

- 0,38 millions d'euros en AE et 0,30 millions d'euros en CP sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;
- 1,13 million d'euros en AE et 0,90 million d'euros CP sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;
- 14,88 millions d'euros en AE et 11,64 millions d'euros CP sur le programme « Vie de l'élève » ;
- 5,48 millions d'euros en AE et 4,30 millions d'euros CP sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;
- 5,95 millions d'euros en AE et 4,4 millions d'euros en CP sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Enseignement scolaire », pour un montant global de **1,74 million d'euros en AE et en CP.**

C. LE SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit donc à réduire, globalement, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » de 26,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 19,8 millions d'euros en crédits de paiement.

II. INSERTION D'UN ARTICLE RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de notre collègue député Gérard Gaudron, avec l'avis favorable du Gouvernement, un **article 54 ter**, prévoyant la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement concernant les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés. Cet article additionnel est commenté ci-dessus dans la rubrique « Examen de l'article rattaché ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

Après avoir rappelé que la mission « Enseignement Scolaire » regroupe 48,5 % des emplois autorisés et 21,3 % des crédits de paiement du budget général, **M. Gérard Longuet, co-rapporteur spécial**, a présenté les deux principales politiques conduites actuellement par le ministère :

- la revalorisation de la condition enseignante qui se traduit notamment par la réforme du recrutement des enseignants et par la revalorisation financière de leur carrière ;

- la politique de suivi individualisé des élèves initiée depuis 2005 avec notamment la mise en place des parcours personnalisés de réussite éducative (PPRE) et l'accueil des élèves handicapés qui fait désormais partie des obligations du ministère de l'éducation nationale. Cette politique a été enrichie depuis 2007 par des dispositifs basés sur le volontariat des élèves et des enseignants, comme par exemple l'accompagnement éducatif ou les stages pendant les vacances scolaires.

Il a indiqué que l'augmentation des crédits de mission « Enseignement scolaire » est de 1,6 % par rapport à 2009. Il a jugé que les progrès en matière de gestion sont limités par l'existence de plusieurs points d'ombre et a cité trois exemples :

- la surévaluation systématique des élèves dans l'enseignement primaire alors que les variations démographiques justifient en partie les créations et les suppressions de poste ;

- la faiblesse des évaluations de la performance éducative sur long terme alors que le suivi personnalisé nécessite de pouvoir situer objectivement l'élève ;

- le caractère réduit du pilotage par la performance. Ce point pourrait être amélioré en renforçant la responsabilité des établissements et la logique de projet d'établissement, qui seraient de nature à mettre en place un suivi pluriannuel des élèves.

M. Gérard Longuet, co-rapporteur spécial, a ensuite présenté les dépenses de personnel en faisant observer que les évolutions constatées sur les emplois rémunérés par le ministère doivent être corrigées des effets de périmètres intervenus ces dernières années, que ce soit les transferts des personnels techniciens, ouvriers de service (TOS) aux collectivités locales ou le financement des assistants d'éducation par les établissements scolaires. Il a ajouté que l'augmentation des heures supplémentaires contribue à maintenir stable l'offre éducative. Le plafond d'emplois à la rentrée 2010 enregistrera une diminution de

16 000 emplois essentiellement due à la suppression des postes budgétaires des enseignants stagiaires, les nouveaux lauréats des concours étant désormais directement affectés aux établissements. Il a précisé que les économies liées à l'application du schéma d'emplois en 2010 sont plus que compensées par les mesures de revalorisation générales ou catégorielles.

S'agissant des programmes de la mission « Enseignement scolaire », **M. Gérard Longuet, co-rapporteur**, a apporté les éléments suivants :

- les établissements publics d'enseignement primaire (EPPE) ne peuvent toujours pas être créés en l'absence de dispositions réglementaires idoines ;

- la réforme du lycée tout comme l'optimisation des dispositifs de remplacement nécessitent d'être explicitées ;

- le recrutement des personnels médico-sociaux est problématique notamment s'agissant des infirmiers dont les postes budgétaires augmentent chaque année conformément aux objectifs de la loi pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 ;

- s'agissant du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » qui regroupe notamment les opérateurs de la mission, le CNED pourrait contribuer à la réforme du lycée en assurant une offre éducative dans les matières rares. Il constituerait un outil d'adaptation de l'offre à la demande sans être un facteur de dispersion des moyens ;

- s'agissant enfin de l'enseignement technique agricole, les reports de charges n'ont pas été complètement apurés par l'amendement sénatorial de majoration des crédits adopté en loi de finances pour 2009. Concernant la diminution des personnels et de la carte d'implantation des établissements, les questions qui se posent doivent être abordées au regard de l'ensemble de l'offre éducative proposée sur le territoire, enseignement général comme enseignement agricole, enseignement public comme enseignement privé.

M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial, a exprimé son opposition à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » compte tenu des suppressions de postes annoncées et des orientations négatives du projet de loi de finances pour 2010. Il a fait part de ses inquiétudes quant à l'avenir des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), au nombre de classes surchargées, aux problèmes de remplacement des enseignants, à la mise en cause des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) et à la diminution de la scolarisation avant l'âge de deux ans.

Répondant à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur l'opportunité de la préscolarisation, il a indiqué que si les avis sont partagés, il convient de remarquer que les solutions alternatives se traduisent par des dépenses supplémentaires à la charge des parents.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que le nombre d'emplois non rémunérés par le ministère mais concourant au service public de l'éducation est

conséquent, puisqu'il concerne les assistants d'éducation payés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) qui relèvent désormais des collectivités territoriales.

M. Roland du Luart a souligné les problèmes de déconnexion entre les durées des contrats aidés, fondés sur l'année civile, et la durée de l'année scolaire. Rejoignant M. Jean Arthuis, il a fait observer les problèmes de continuité de l'accompagnement des élèves handicapés que soulève l'arrivée à terme de nombreux contrats d'auxiliaire de vie scolaire –collectif (AVS-CO).

M. Gérard Longuet, co-rapporteur, a fait valoir que selon le ministère, le renouvellement régulier des personnels en charge de l'accompagnement des élèves handicapés est un principe arrêté dès la création de ces contrats, qui doivent constituer un point d'entrée dans un parcours d'accès à l'emploi. Il s'est déclaré favorable à l'alignement de la durée de ces contrats sur l'année scolaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité connaître l'évolution des emplois des opérateurs de la mission et a souligné la nécessité d'apprécier les crédits en faveur de l'instruction civique compte tenu du futur débat sur l'identité nationale.

M. Gérard Longuet, co-rapporteur, a indiqué que les opérateurs de la mission, au demeurant peu nombreux du fait de la non reconnaissance des EPL en tant que tels, ont un plafond d'emplois maîtrisé.

M. Adrien Gouteyron a observé que la question de la formation des enseignants est un enjeu majeur qui n'a pas été nécessairement correctement appréhendé par les différents gouvernements. Il a souligné la difficulté d'enseigner dans certaines classes situées dans des zones sensibles et par conséquent le caractère trop académique de la formation des nouveaux enseignants.

Répondant à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade**, **M. Gérard Longuet** a indiqué que les IUFM relèvent de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Thierry Foucaud a également estimé que la formation des enseignants est une question cruciale. Il a regretté que les questions de l'éducation nationale soient systématiquement appréhendées sous l'angle comptable et non à l'aune de la qualité de l'enseignement. Il a cité l'exemple de la suppression du samedi matin dans l'école primaire qui a pour conséquence de concentrer le travail des élèves sur un nombre réduit d'heures d'enseignement.

M. Gérard Longuet a reconnu que les rythmes scolaires sont un point de réflexion indispensable car les élèves français ont une année scolaire relativement courte par rapport à leurs voisins étrangers, mais avec des durées journalières élevées. L'allongement de l'année scolaire, comme cela est engagé au lycée, devrait permettre de déboucher sur de meilleurs équilibres.

S'agissant de l'article 54 ter rattaché adopté par l'Assemblée nationale, **M. Gérard Longuet, co-rapporteur spécial**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption de cet article qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés

Suite à une intervention de **M. Jean Arthuis, président**, soulignant les charges supplémentaires des collectivités locales résultant de cette scolarisation, notamment les frais de transport spécifiques, la commission a adopté **un amendement à l'article 54 ter** tendant à préciser le contenu du rapport.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire »** inscrits dans le **projet de loi de finances pour 2010, et de l'article 54 ter ainsi modifié.**

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

Il considère notamment que les schémas d'emplois qui sont mis en œuvre depuis 2007 remettent en cause la capacité de la mission « Enseignement scolaire » à remplir de manière satisfaisante ses fonctions : entre 2007 et 2010, plus de 49.000 postes auront été supprimés. Le PLF 2010, comme les précédents, témoigne d'une logique comptable de réduction des dépenses publiques, de suppressions de postes que votre rapporteur spécial ne partage pas. Centrer la politique scolaire exclusivement sur la diminution du nombre de fonctionnaires est une orientation négative, qui se traduit, sur le terrain, par la fragilisation systématique des académies les plus en difficulté.

En outre, votre rapporteur spécial est défavorable à la réforme du recrutement des enseignants qui remet en cause les IUFM et le temps de formation pendant l'année de fonctionnaire stagiaire.

Enfin, il note que le renforcement des dispositifs périscolaires, tels que l'accompagnement éducatif, fondés sur le volontariat des enseignants et des élèves, préempte des moyens qui pourraient être affectés à une amélioration de l'encadrement pendant le temps scolaire.