

L'enseignement public du premier degré au crible de la LOLF

Quelques éléments tirés du RAP 2006

Le projet de loi de règlement (PLR) de la loi de finance 2006 auquel est annexé le rapport annuel de performance (RAP) de la mission enseignement scolaire est disponible sur le site de la performance publique du ministère de l'économie et des finances¹.

La présentation du RAP 2006 marque une étape importante dans la mise en œuvre de la LOLF. Pour la première année, la prochaine loi de finance (2008) sera examinée au regard de la loi de règlement 2006, toutes deux réunies au format LOLF.

L'article 54 de la LOLF prévoit que les rapports annuels de performances analysent les écarts entre la prévision de la loi de finance initiale (LFI) et les réalisations constatées en loi de règlement. Ils détaillent la gestion des autorisations d'emplois par catégories ainsi que les coûts correspondants.

Le plafond d'emplois de la mission « enseignement scolaire »² laisse apparaître un solde de 6190 équivalents temps plein travaillés (ETPT) non utilisés, très inégalement répartis entre les programmes.

Deux programmes subissent des pertes importantes d'emplois :

- le programme 140 (« enseignement public du premier degré ») pour 2 466 ETPT.
- le programme 230 (« Vie de l'élève) pour 6 119 ETPT; essentiellement pour les actions qui touchent à l'accueil et le service aux élèves (- 5 289 ETPT) et à la santé des élèves (- 1 157 ETPT).

En revanche, le programme 139 (« enseignement privé du premier et du second degrés ») a vu son plafond d'emplois faire un bon de 4 135 ETPT dont 633 pour le seul premier degré. Le RAP donne comme seule explication que « le plafond d'emplois de ce programme a été techniquement sous évalué au moment du PLF 2006 »³.

Cette baisse pour le premier degré s'inscrit dans un vaste mouvement de réduction des emplois publics. Les ministères n'ont consommé en 2006 que 98,8 % du plafond des autorisations d'emplois inscrit dans leurs budgets, ce qui représente une perte de 29 794 ETPT comme le rappelle la Cour des Comptes. La LFI 2007 réduit encore ce plafond tous ministères confondus de 67 875 emplois⁴.

S'agissant de l'enseignement public du premier degré, les dépenses de personnel représentent 99,5 % des dépenses du programme. Les deux aspects emplois et dépenses de personnel doivent être regardés simultanément car les contraintes d'exécution budgétaire de la LOLF impliquent de ne pas dépasser le plafond d'emplois (par ministère) et le plafond des dépenses de personnel (par programme).

I. Les emplois du programme « enseignement public du 1er degré »

Sur les 335 398 équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme 140 prévus en loi de finance initiale (LFI), seuls 332 932 ETPT ont été réellement utilisés, ce qui représente une différence de 2466 ETPT par rapport au plafond d'emplois initialement prévu.

Si on fait abstraction de la baisse du nombre d'emplois stagiaires, il aura manqué au final 1 815 ETP d'enseignants du premier degré pour accueillir les 18 080 élèves de plus « estimés » à la rentrée 2006⁵. Cette baisse du nombre d'emplois est à comparer avec les 710 créations de postes annoncés par le ministère dans le cadre de la préparation de la rentrée 2006.

L'enseignement public du premier degré aura vu les moyens mis à sa disposition considérablement baisser malgré la poursuite de la hausse du nombre d'élèves.

Le périmètre de chaque action (son contenu en emplois) a été redéfini entre la LFI et la loi de règlement, ce qui ne facilite pas la lecture du RAP.

Dans le RAP 2006, c'est l'action « formation des personnels enseignants » qui semble subir la baisse la plus sensible mais pour une question de périmètre. L'ensemble des professeurs des écoles d'application des IUFM avaient été rattachés aux actions de formation alors qu'une partie de leur service s'effectue sur les actions 01 et 02 (enseignements pré-élémentaire et élémentaire), ce qui explique que le plafond d'emplois de l'action « formation des personnels enseignants » ait été surestimé en LFI. Dans le rapport annuel de performance, les emplois correspondants ont été rattachés à l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. Mais le plafond d'emplois de ces actions n'a pas augmenté pour autant.

En mode LOLF, au sein d'un programme, les emplois comme les crédits sont fongibles⁶. Les explications avancées ne changent rien au fait que 2 466 ETPT adoptés en loi de finance initiale (1 815 si on ne tient pas compte de la baisse du nombre d'emplois de stagiaires) n'ont pas été consommés. Ces moyens ont fait défaut à l'ensemble du programme premier degré.

II. Les dépenses de personnel du programme « enseignement public du 1er degré »

Tableau 1 - Evolution de la masse salariale du programme 140 entre la loi de finance initiale et la loi de règlement sur quelques grandes lignes (en M€)

	<i>LFI 2006</i>	<i>PLR 2006</i>	<i>Variation en %</i>
Rémunération principale	9 360	9 306,87	- 0,57 %
Indemnités	320	334,61	+ 4,56 %
Heures supplémentaires d'enseignement	16	17,11	+ 6,9 %
Prestations familiales et sociales	67	74,8	+ 11,64 %
Cotisations sociales (hors CAS pension)	1454	1478,91	+ 1,71 %
CAS Pension	4 474,10	4 472,94	- 0,03 %
Total des dépenses de personnel		15 685,24	

1. Les rémunérations accessoires

Les 334,61 M€ d'indemnités se répartissent pour les enseignants en :

- 96 M€ au titre de l'ISSR (101,67 M€ initialement prévu).
- 55 M€ au titre de l'indemnité ZEP (54,47M€ initialement prévu).
- 55 M€ au titre de l'indemnité de sujétions spéciales direction (49,17M€ initialement prévu).
- 44,6 M€ au titre de l'indemnité différentielle de professeur d'école (45,18 M€ initialement prévu).
-

L'élément le plus significatif est une économie de 5,67 M€ réalisée sur le versement de l'ISSR qui peut conduire à une désaffectation des postes de titulaires remplaçants et à terme à une baisse dans la qualité du remplacement.

La majoration de l'indemnité de direction d'école qui a été portée, à compter du 1er septembre 2006 à 1 110,53 € a représenté un surcoût indemnitaire de 3,6 M€ qui explique en partie les écarts à la prévision.

On est, concernant le régime indemnitaire des enseignants du premier degré, dans le cadre d'un jeu à somme nulle. La revalorisation de l'indemnité de direction s'est faite par redéploiement des indemnités de sujétions spéciales de remplacement.

2. les mesures générales

La valeur moyenne du point fonction publique a progressé de 1,21 % en 2006. La masse salariale s'est accrue de 127 M€ hors Compte d'affectation spécial des pensions (CAS : 54 M€).

L'attribution uniforme d'un point d'indice supplémentaire au 1^{er} novembre 2006 a représenté sur les deux derniers mois de l'année une augmentation des dépenses de personnel de 3,5 M€ hors CAS pension (CAS : 1,5 M€).

Enfin l'attribution d'une indemnité de sommet de corps (qui concerne pour le premier degré, les instituteurs au 11^{ème} échelon) a induit une dépense supplémentaire de 0,6 M€.

L'ensemble des mesures générales s'est élevé à 131,1 M€. Celles-ci étaient anticipées pour un montant bien supérieur : 190,04 M€ en LFI.

3. les mesures catégorielles

L'ensemble des mesures catégorielles pour 2006 s'élèvent plus modestement à 22,71 M€.

Au-delà de la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales direction dont il a déjà été question, la principale mesure concerne la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. A la rentrée 2006, sur les 20 735 possibilités d'intégration, 15 791 ont été utilisées. Le coût de cette mesure (14,8 M€) est donc moindre que celui initialement prévu (19,82 M€).

L'extension en année pleine des mesures catégorielles (notamment l'intégration dans le corps des professeurs des écoles) est estimée à hauteur de 39,6 M€.

4. Analyse des coûts synthétiques transversaux

Le coût de l'intégration dans le corps des professeurs des écoles

L'intégration dans le corps des professeurs des écoles impacte évidemment le GVT solde du programme 140 (Enseignement scolaire public du 1^{er} degré). Celui-ci représente une évolution de la masse salariale de + 55 M€, correspondant à une hausse de + 0,63 % de l'indice réel moyen. Cette progression de + 0,63 % inclut pour une bonne part les effets du reclassement indiciaire et des nouvelles progressions de carrière dans le corps des PE d'une année n à l'année n + 1.

En comparaison, le coût de cette mesure catégorielle reste très inférieur aux mesures générales (augmentation de la valeur du point et ajout d'un point d'indice) qui représentent 131,1 M€ pour le programme.

Une autre indication est fournie par les 44,6 M€ versés au titre de l'indemnité différentielle de professeur des écoles. L'existence de cette indemnité rappelle que l'accès au professeur des écoles ne traduit pas un gain systématique pour les instituteurs qui perdent l'indemnité représentative de logement (IRL).

Enfin, il faut également rappeler que la dotation spéciale instituteur (DSI) dont une part est versée aux communes pour compenser l'indemnité communale en faveur des instituteurs qui ne bénéficient pas d'un logement est diminuée chaque année du nombre d'intégrations dans le corps des professeurs des écoles (article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales). La DSI est ainsi passée de 517,5 millions d'euros en 1991 à 171 millions d'euros en 2005. Cette économie est réalisée sur les transferts aux collectivités territoriales qui relèvent d'une autre mission au sens de la LOLF.

Public/privé

Enfin, s'agissant de la rémunération des enseignants du premier degré, il n'est pas inintéressant de faire observer qu'un enseignant travaillant dans un établissement privé sous contrat engendre un surcoût moyen de 10 % au budget quand on le compare à un enseignant travaillant dans l'enseignement public.

Le coût moyen d'un enseignant du premier degré – cotisations sociales comprises - dans le programme 140 est de 33 276 € ; le coût moyen d'un enseignant du premier degré dans le programme 139 (« Enseignement privé du premier et du second degré ») est de 36 922 €.

Cette différence est due à un mode de calcul différent des cotisations sociales. Cela ne signifie pas qu'un enseignant du privé est mieux payé mais simplement qu'il coûte plus cher au budget.

III. Conclusions

Le RAP 2006 est riche d'enseignements. L'écart entre le nombre d'ETPT réellement utilisé et le plafond d'autorisation d'emplois adopté par les parlementaires est un point d'appui. Même si certains résultats nécessitent de prendre quelques précautions, plusieurs pistes d'interrogations se dégagent (parmi d'autres).

1. Un problème de sincérité et de transparence du budget en direction de l'utilisateur et du citoyen

Il est indispensable de déterminer précisément le nombre d'ETPT mis à disposition de chaque programme et d'établir le lien entre le nombre d'emplois (mesurés en ETPT) et le nombre de postes, plus parlant pour les usagers. Avec l'ordonnance de 59, on créait des postes correspondant à tel grade, telle classe, telle fonction... En mode LOLF, on ne crée pas des postes ; on augmente ou on diminue un plafond d'emploi. Et c'est par ailleurs le plafond en crédits qui sert d'autorisation budgétaire, non le plafond d'emplois.

2. Un problème d'information qui peut s'avérer néfaste pour l'évaluation des politiques publiques.

On peut par exemple s'interroger sur la pertinence d'un indicateur comme le P/E qui permet ensuite de déterminer « le nombre d'académies disposant d'une dotation globale équilibrée » figurant au RAP. Encore faudrait-il que le nombre de postes corresponde bien au nombre total ETPT mesuré en fin d'exercice.

3. La question du pilotage du 1er degré par les recteurs

Il est nécessaire de s'interroger plus finement sur la mise en oeuvre du programme premier degré à travers l'exécution des budgets opérationnels de programme académique (BOPA). Le RAP 2006 est une situation agglomérée des RAP annexés à chaque BOPA. Il paraît essentiel de pouvoir s'interroger sur la conduite par les recteurs du programme premier degré.

4. La réduction du nombre de fonctionnaires

L'un des enseignements que l'on peut tirer du PLR 2006, c'est que la réduction du nombre de fonctionnaires qui concourent à une mission d'enseignement ne signifie pas nécessairement une réduction de la dépense.

En mode LOLF, la véritable unité de compte de l'emploi public est l'ETPT. Celui-ci mesure indifféremment les emplois, quel que soit le type ou la nature de cet emploi : emplois de fonctionnaires, emplois contractuels de droit public, emplois aidés...

En supprimant des emplois de fonctionnaires, on asphyxie les programmes qui mobilisent le plus ce type d'emplois⁷.

5. Un problème d'adéquation entre le plafond d'emplois et le plafond de crédits qui n'est pas sans conséquences sur la situation des personnels.

Les dépenses de personnels imputées sur le programme 140 ont été de 15 685,26 M€, ce qui correspond à un déficit de 20,94 M€ avant régularisation. Ce déficit résulterait d'une sous-budgétisation « significative » des cotisations sociales⁸. On constate donc un dépassement des dépenses de personnels alors qu'il y a eu sous-consommation du nombre d'emplois. On peut s'interroger sur ce qu'aurait pu être les besoins de financement dans le cas où tous les emplois autorisés auraient été consommés.

En définitive, c'est le plafonnement des crédits consacrés aux dépenses de personnel qui a conduit à limiter le nombre d'emplois. Ce plafond est atteint bien avant le plafond en emplois, ce qui rend ce dernier faussement indicatif pour le programme « enseignement public du 1er degré ».

Toute notre attention doit porter sur le calibrage initial de ces dépenses de personnel⁹. Dans l'esprit de la LOLF, les deux plafonds d'emplois et de crédits des personnels devraient être parfaitement ajustés. Sinon, c'est le principe de fongibilité asymétrique qui perd toute sa valeur.

Des mesures urgentes de rééquilibrage en faveur du premier degré s'imposent. Celles-ci passent par un collectif budgétaire et une programmation pluriannuelle des moyens tenant compte des besoins de recrutement et de la hausse démographique (831 000 naissances en 2006 soit une hausse de +2,9 %) ¹⁰.

¹http://www.minefi.gouv.fr/performance/cout_politique/loi_finances/2007/politiques_publicques.htm

²La LOLF se décline en missions (ex. enseignement scolaire) puis en programmes (ex. enseignement public du 1er degré) puis en actions (ex. enseignement pré-élémentaire).

³RAP 2006, p. 199.

⁴Cour des comptes, RAPPORT SUR LES RÉSULTATS ET LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE 2006, mai 2007, pp. 58-59.

⁵Carte scolaire du premier degré, Rapport 2007, janvier 2007, p. 20.

⁶Le montant des crédits de dépenses de personnel (titre 2) est limitatif par programme. Le plafond d'autorisation d'emplois est donné par ministère. Des redéploiements d'emplois sont donc possibles entre les programmes d'un ministère et, a fortiori, entre les actions d'un programme, en cours de gestion, et ce sans acte réglementaire.

⁷Dans l'exécution budgétaire 2006, la réduction des emplois de l'enseignement public dans le premier degré a été accompagnée, de façon concomitante, par une hausse du plafond d'emplois pour l'enseignement privé qui sont de nature contractuelle. le transfert d'un ETPT du programme 140 vers le programme 139 engendrerait un surcoût budgétaire de + 10 % en moyenne. Au delà du fait que réduire le nombre de fonctionnaires dans un système éducatif profondément marqué par le dualisme scolaire, c'est tout simplement favoriser le développement de l'enseignement privé, on peut également ajouter que ces transferts accélèreraient la dégradation des finances publiques. Ainsi, même en se plaçant du point du contribuable, il devient nécessaire de réfléchir aux moyens de mettre fin au dualisme scolaire par l'unification du système d'enseignement au sein d'un service public et laïque rénové.

⁸Pour le programme 141 (« Enseignement public du second degré »), curieusement, c'est l'inverse. Il y a eu sur-budgétisation des cotisations sociales. Ceci dit, il est difficile de comprendre pourquoi à la lecture du RAP. On découvre p. 41 que 1 478,91 M€ ont été dépensés contre 1 454 M€ initialement budgétés et que « cette situation est due à une mauvaise répartition des crédits de cotisations sociales entre les différents programmes ».

⁹Le problème c'est que le projet de loi de finance (PLF) 2007 est construit sur une hypothèse d'un plafond d'emplois de 334 024 ETPT (+ 0,33 %) et une augmentation de la masse salariale de + 2,37 % (en euros courants) / PLR 2006. Une sous-estimation de la masse salariale en 2006 risque de reproduire les mêmes effets en 2007.

¹⁰« Le nombre de naissances est plus élevé que le pic de l'an 2000 et atteint un niveau jamais observé depuis vingt-cinq ans », INSEE Première n° 1118, janvier 2007.