

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par Mmes Françoise CARTRON, Françoise FÉRAT et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°14) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	7
I. UN BUDGET RESPONSABLE ET AMBITIEUX	9
A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CRÉDITS	9
1. <i>Les conditions d'exécution des budgets précédents de l'éducation nationale</i>	9
2. <i>Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2013</i>	11
3. <i>L'évolution et la répartition de la dépense intérieure d'éducation</i>	15
B. UN TOURNANT MAJEUR DANS LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES	18
1. <i>Un schéma d'emplois préparant la réforme du recrutement et de la formation des enseignants</i>	18
2. <i>Les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)</i>	20
3. <i>Les emplois de vie scolaire (EVS)</i>	25
II. LA PRÉPARATION DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE	27
A. UN CONSTAT : DES PERFORMANCES INSUFFISANTES, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES	27
1. <i>Les évaluations des résultats des élèves français</i>	27
a) <i>Les évaluations de CE1-CM2</i>	27
b) <i>L'évaluation des compétences en langues vivantes</i>	28
c) <i>La maîtrise du socle commun</i>	33
2. <i>La nécessaire remise à plat de la carte scolaire</i>	35
B. UN CAP : REDONNER DU SOUFFLE PÉDAGOGIQUE EN MOBILISANT L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE	37
1. <i>Réviser la politique d'éducation prioritaire</i>	37
2. <i>Rebâtir le partenariat avec les collectivités territoriales</i>	39
DEUXIÈME PARTIE - L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	41
I. RETOUR SUR L'ONDE CHOC DE LA RÉFORME DE LA VOIE PROFESSIONNELLE	43
A. DE PREMIÈRES ÉVALUATIONS SUSCITANT L'INQUIÉTUDE	43
1. <i>Des résultats décevants au baccalauréat nécessitant un diagnostic précis</i>	43
2. <i>Un décrochage massif demandant une révision profonde de la réforme</i>	44
3. <i>Des nœuds de difficultés pédagogiques</i>	45
B. LA SAUVEGARDE NÉCESSAIRE DE LA VOIE SCOLAIRE	46
1. <i>La concurrence de l'apprentissage</i>	46
2. <i>Un dilemme entre l'insertion professionnelle et la poursuite d'études</i>	48
3. <i>Les prémices de la régionalisation de la carte des formations</i>	49

II. LES PRÉALABLES NÉCESSAIRES À LA RESTAURATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL.....	52
A. ROUVRIRE LE CHANTIER DE L'ORIENTATION.....	52
1. <i>La perpétuation des inégalités de destins scolaires.....</i>	<i>52</i>
2. <i>La place des régions dans le service public d'orientation.....</i>	<i>58</i>
B. REPENSER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT EN LYCÉE PROFESSIONNEL.....	58
1. <i>Restaurer les viviers de recrutement.....</i>	<i>58</i>
2. <i>Soutenir et accompagner les personnels dans l'évolution de leur carrière et de leur métier.....</i>	<i>61</i>
TROISIÈME PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE.....	63
I. UN BUDGET EN HAUSSE MAIS COMPORTANT DES ZONES D'OMBRE.....	65
A. LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PRIVÉ.....	65
1. <i>L'exécution de la loi de finances initiale pour 2012.....</i>	<i>65</i>
2. <i>L'évolution des crédits pour 2013.....</i>	<i>66</i>
3. <i>L'application des protocoles de 2009 avec les établissements privés.....</i>	<i>69</i>
B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS BIENVENUES POUR SOUTENIR LE DÉPLOIEMENT DU RÉSEAU.....	73
1. <i>La construction du schéma d'emplois.....</i>	<i>73</i>
2. <i>Le déploiement du réseau : les effectifs d'élèves et les classes.....</i>	<i>74</i>
II. DES PERFORMANCES ENVIABLES ET MAINTENUES À UN HAUT NIVEAU.....	77
A. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE ASSURANT L'INSERTION DES JEUNES ENCORE TROP MARGINALISÉE PAR LE SYSTÈME D'ORIENTATION.....	77
1. <i>Un enseignement en phase avec les besoins des territoires et du monde économique.....</i>	<i>77</i>
2. <i>Les embûches sur les parcours des jeunes ruraux.....</i>	<i>79</i>
B. APPROFONDIR LA COOPÉRATION AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE.....	80
1. <i>Une source d'inspiration majeure pour les réformes du système scolaire.....</i>	<i>80</i>
2. <i>Le nécessaire renforcement des liens au niveau central et en régions.....</i>	<i>81</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	83
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	101

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant global de 64 milliards d'euros, dont 93 % de dépenses de personnel, la mission « Enseignement scolaire », placée sous la double responsabilité du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'agriculture, en charge de l'enseignement technique agricole, est le premier budget de l'État. Elle est aussi et surtout la plus haute responsabilité et le plus grand investissement de la Nation.

Votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2013 selon trois thématiques complémentaires :

- **l'avis de Mme Françoise Cartron (première partie)** sur les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, retrace les grandes évolutions de crédits et d'emploi et les effets des politiques éducatives ;

- **l'avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (deuxième partie)** est consacré à l'enseignement professionnel, ainsi qu'à l'analyse des actions de la mission consacrées à l'information et l'orientation, à l'aide à l'insertion, à l'apprentissage au sein de l'éducation nationale, à la formation continue des adultes et la validation des acquis de l'expérience ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (troisième partie)** porte sur l'analyse des crédits alloués à l'enseignement technique agricole.

PREMIÈRE PARTIE
L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

I. UN BUDGET RESPONSABLE ET AMBITIEUX

A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CRÉDITS

1. Les conditions d'exécution des budgets précédents de l'éducation nationale

L'examen de la gestion en exécution des crédits de l'enseignement scolaire votés par le Parlement en loi de finances apporte un éclairage intéressant sur la politique des ressources humaines de l'éducation nationale, les points de fragilité du système scolaire et sur la mise en œuvre concrète des réformes passées. Il peut ainsi contribuer à l'évolution des politiques éducatives en guidant les choix du Gouvernement et des assemblées. C'est le principe même du chaînage vertueux entre la loi de règlement et la loi de finances initiale, qu'a instauré la loi organique relative aux lois de finances.

Votre rapporteure pour avis a donc examiné l'exécution de la loi de finances pour 2011, qui correspond aux derniers comptes disponibles pour la mission Enseignement scolaire. Pour l'essentiel, c'est la consommation des crédits de personnel dits de titre 2 qui mérite l'attention.

En ce qui concerne l'enseignement scolaire public du premier degré, il est demeuré après neutralisation des mesures de transfert et des mouvements de fongibilité, un déficit de 38,3 millions d'euros. Le ministère de l'éducation nationale l'explique par :

- un financement insuffisant du glissement-vieillesse-technicité (GVT), à hauteur de 27,1 millions d'euros, qui résulte des effets induits par la progression de carrière des instituteurs qui ont été intégrés dans le corps des professeurs des écoles les années précédentes ;

- le différentiel de 11,2 millions d'euros entre les prévisions de retenues sur rémunérations liées aux grèves et le montant des retenues effectivement constaté.

En ce qui concerne l'enseignement scolaire public du second degré, a été constaté à l'inverse un solde excédentaire de 68,15 millions d'euros. Cette sous-consommation de crédits disponibles se traduit notamment par un excédent de 74,1 millions d'euros en 2011 sur la rémunération des stages en responsabilité effectués par les étudiants en master d'enseignement. C'est le signe d'une montée en charge délicate du dispositif. Dans le second degré, l'organisation des stages a été particulièrement difficile, en raison non seulement de la diversité intrinsèque des disciplines mais aussi de la difficulté à identifier des berceaux de stages convenables. Enfin, le budget correspondait au financement de stages de 6 semaines alors qu'en exécution, ce sont des stages de 4 semaines qui ont été en fait réalisés. La précipitation et l'impréparation de la mastérisation, maintes fois dénoncées dans les rapports administratifs et parlementaires, trouvent à nouveau confirmation.

Il faut également tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi du 10 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a eu notamment pour effet d'accélérer les départs en retraite de fonctionnaires parents de trois enfants. La sous-consommation de crédits induite représente environ 39,7 millions d'euros. Si le niveau exact de hausse des départs en retraite était difficile à prévoir précisément, le phénomène lui-même était attendu. Il n'a pas été sans aggraver les difficultés de certaines académies et de certains établissements dans un contexte de suppressions de postes généralisées.

En outre, le ministère pointe une sous-consommation à hauteur de 18,6 millions d'euros des enveloppes indemnitaires relatives aux indemnités pour fonction d'intérêt collectif (Ific) et pour fonctions d'accueil, de suivi et de tutorat. Spécifiquement, l'Ific bénéficie aux personnels enseignants et d'éducation volontaires qui exercent les fonctions de tuteur des élèves et de référent culture, ainsi que les fonctions de préfet des études dans les établissements relevant du programme Clair et de référent pour les usages pédagogiques numériques. La mise en route de ces dispositifs n'a pas été sans mal en raison des difficultés d'identification et des réticences des personnels susceptibles d'y entrer. C'est la rançon inévitable de la démultiplication des mesures prises abruptement, sans concertation et sans cadrage suffisant, qui a marqué la politique dans les cinq dernières années.

En revanche, à l'opposé de ces poches de sous-consommation des crédits, votre rapporteure pour avis souligne le dépassement de l'enveloppe inscrite pour financer les heures supplémentaires à hauteur de 62,2 millions d'euros. Ceci est dû au recours accru à ce type de moyen afin de faire face aux besoins de remplacement permanents en cours d'année et par l'effet incitatif de la prime spéciale pour les enseignants assurant au moins trois heures supplémentaires années HSA. Cette hausse de la dépense a été consolidée l'année suivante par un ajustement positif de la dotation en heures supplémentaires à hauteur de 43 millions d'euros. Votre rapporteure pour avis s'était inquiétée, dans son avis budgétaire pour 2012, du dynamisme de la dépense en faveur des heures supplémentaires et des arbitrages défavorables aux postes permanents qui perturbaient le fonctionnement des établissements sans gain d'efficience.

Le programme « Vie de l'élève » a connu également un solde excédentaire de 23,3 millions d'euros par rapport aux crédits disponibles. La sous-consommation se répartit essentiellement sur les postes suivants :

- les dépenses de vacances des personnels médico-sociaux, liée aux difficultés de recrutement, dont votre rapporteure pour avis s'était inquiétée et qui ne pourront être résolues sans une réflexion sur l'attractivité du métier et sur les coopérations avec les centres de santé territoriaux ;

- la rémunération des stages en responsabilité effectués par les étudiants en master se destinant au métier de conseiller principal d'éducation (CPE), pour les mêmes raisons que dans le cas des étudiants se destinant à l'enseignement ;

- le renouvellement cyclique des contrats d'auxiliaires de vie scolaire.

Les dépenses réelles de personnel pour l'enseignement privé se sont également révélées inférieures de 45,63 millions d'euros aux crédits disponibles pour des raisons analogues à celles qui ont provoqué la sous-consommation des crédits dans le second degré public. La mise en place de la réforme des retraites de 2010 et des stages en responsabilité des étudiants de Master 2 a eu des conséquences budgétaires imprévues.

Comparées à la masse globale des crédits de la mission Enseignement scolaire, ces difficultés de gestion en exécution peuvent paraître limitées. Il n'en reste pas moins qu'elles représentent en valeur absolue des sommes importantes. En outre, en considérant que la plupart des dépenses sont extrêmement rigides et contraintes dans leur évolution, il convient de rappeler que d'une année à l'autre, l'essentiel des crédits sont inscrits à l'identique. Si l'on rapporte les difficultés de gestion au différentiel réel d'une année à l'autre, force est de constater :

- d'une part, que les différentes réformes menées par le gouvernement précédent ont été mise en œuvre difficilement et que l'on trouve trace de ces perturbations du système éducatif à la lecture de l'exécution des budgets passés ;

- d'autre part, que le ministère de l'éducation nationale peut encore progresser pour améliorer la qualité de ses prévisions.

2. Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2013

Au cours de la précédente législature, le budget de l'éducation nationale est demeuré enfermé dans un carcan extrêmement rigide, d'autant plus inadapté que les annonces de réformes et d'expérimentations étaient multipliées tous azimuts, sans réelle cohérence pédagogique. L'inflation des ambitions s'était substituée à l'adaptation des moyens humains aux besoins éducatifs. Dans son avis sur le PLF 2012, votre rapporteure pour avis mettait d'ailleurs en garde contre l'empilement de dispositifs nouveaux, potentiellement coûteux et qui ne seraient pas généralisables. On ouvrait la voie à des inégalités de traitement injustifiées et à des frustrations chez les élèves et les familles qui n'en bénéficiaient pas, tout en drainant inutilement des moyens qui faisaient ensuite défaut dans les établissements ordinaires accueillant l'essentiel des élèves.

Cette logique d'émiettement des objectifs, d'accroissement des inégalités et de réduction mécanique des moyens sans réflexion sur les missions et les méthodes est aujourd'hui inversée.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, **les cinq programmes relevant de l'éducation nationale sont dotés de près de 62,7 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression globale de 2,92 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Les mesures de périmètre, de

l'ordre de 2 millions d'euros, demeurent extrêmement marginales. Pour mémoire, le budget consacré à l'éducation n'avait crû que de 6 % au cours de la précédente législature, entre 2007 et 2012, ce qui représentait, en réalité une baisse en euros constants. **L'effort proposé par le Gouvernement en faveur de l'éducation, conformément aux engagements du Président de la République, paraît donc tout à fait conséquent, au regard des marges de manœuvre budgétaires dont il dispose.** Votre rapporteure pour avis se félicite du desserrement responsable de la contrainte budgétaire qui permettra de mener à son terme la rénovation de l'école dans de bonnes conditions.

En ce qui concerne le détail des évolutions de chaque programme par rapport à la loi de finances pour 2012, à structure constante, votre rapporteure pour avis est en mesure d'apporter les précisions suivantes :

- le premier degré public (programme 140) progresse fortement de 3,99 % pour s'établir à 18,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Un effort particulier est ainsi consenti en faveur du premier maillon de la chaîne éducative, le plus fondamental pour lutter contre l'échec scolaire et la réduction des inégalités sociales et territoriales ;

- le second degré public (programme 141) croît de 2,58 % à 30,4 milliards d'euros (CP) ;

- le programme 230 « Vie de l'élève », qui regroupe notamment la santé scolaire, l'accompagnement des élèves et l'action sociale, mais également les internats d'excellence, connaît une forte hausse de 5,87 % à 4,18 milliards d'euros (CP) ;

- l'enseignement privé du premier et du second degrés (programme 139) stagne quasi parfaitement à 7,08 milliards d'euros (CP). Il est vrai qu'il avait été préservé les années précédentes ;

- le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemblant l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et différents opérateurs comme l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) connaît enfin une augmentation sensible de 2,74 % pour 2,15 milliards d'euros de crédits de paiement.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE (LFI 2012 – PLF 2013)

PROGRAMME	LFI 2012		PLF 2013 (structure constante 2012) neutralisation des mesures de périmètre PLF 2013		Évolution LFI 2012 / PLF 2013 (structure constante)		Évolution en % (structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	Enseignement public du premier degré	18 140 767 339	18 140 767 339	18 864 846 878	18 864 846 878	724 079 539	724 079 539	3,99 %
Titre 2 (avec CAS)	18 100 175 220	18 100 175 220	18 828 324 326	18 828 324 326	728 149 106	728 149 106	4,02 %	4,02 %
dont CAS	6 391 122 089	6 391 122 089	6 984 873 301	6 984 873 301	593 751 212	593 751 212	9,29 %	9,29 %
Hors titre 2	40 592 119	40 592 119	36 522 552	36 522 552	-4 069 567	-4 069 567	-10,03 %	-10,03 %
Enseignement public du second degré	29 640 758 360	29 640 758 360	30 405 051 072	30 405 051 072	764 292 712	764 292 712	2,58 %	2,58 %
Titre 2 (avec CAS)	29 493 579 505	29 493 579 505	30 269 365 620	30 269 365 620	775 786 115	775 786 115	2,63 %	2,63 %
dont CAS	9 367 846 869	9 367 846 869	10 180 849 901	10 180 849 901	813 003 032	813 003 032	8,68 %	8,68 %
Hors titre 2	147 178 855	147 178 855	135 685 452	135 685 452	-11 493 403	-11 493 403	-7,81 %	-7,81 %
Vie de l'élève	3 899 779 833	3 952 435 153	4 167 105 139	4 184 415 139	267 325 306	231 979 986	6,85 %	5,87 %
Titre 2 (avec CAS)	1 777 141 264	1 777 141 264	1 876 516 543	1 876 516 543	99 375 279	99 375 279	5,59 %	5,59 %
dont CAS	456 612 789	456 612 789	505 112 690	505 112 690	48 499 901	48 499 901	10,62 %	10,62 %
Hors titre 2	2 122 638 569	2 175 293 889	2 290 588 596	2 307 898 596	167 950 027	132 604 707	7,91 %	6,10 %

PROGRAMME	LFI 2012		PLF 2013 (structure constante 2012) neutralisation des mesures de périmètre PLF 2013		Évolution LFI 2012 / PLF 2013 (structure constante)		Évolution en % (structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Enseignement privé des premier et second degrés	7 080 804 077	7 080 804 077	7 081 362 920	7 081 362 920	558 843	558 843	0,01 %	0,01 %
Titre 2 (avec CAS)	6 326 954 440	6 326 954 440	6 325 187 147	6 325 187 147	-1 767 293	-1 767 293	-0,03 %	-0,03 %
dont CAS	33 364 233	33 364 233	36 573 718	36 573 718	3 209 485	3 209 485	9,62 %	9,62 %
Hors titre 2	753 849 637	753 849 637	756 175 773	756 175 773	2 326 136	2 326 136	0,31 %	0,31 %
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 145 229 290	2 093 819 061	2 238 622 987	2 151 098 821	93 393 697	57 279 760	4,35 %	2,74 %
Titre 2 (avec CAS)	1 367 074 424	1 367 074 424	1 413 722 056	1 413 722 056	46 647 632	46 647 632	3,41 %	3,41 %
dont CAS	33 364 233	33 364 233	36 573 718	36 573 718	3 209 485	3 209 485	9,62 %	9,62 %
Hors titre 2	778 154 866	726 744 637	824 900 931	737 376 765	46 746 065	10 632 128	6,01 %	1,46 %
TOTAL	60 907 338 899	60 908 583 990	62 756 988 996	62 686 774 830	1 849 650 097	1 778 190 840	3,04 %	2,92 %

Source : Ministère de l'éducation nationale – DAF

Les hausses de crédit correspondent à l'accroissement des dépenses de personnel qui résulte lui-même de la trajectoire d'évolution de la masse salariale sous l'effet du GVT et des pensions, d'une part, des créations de postes afin de corriger les effets destructurants de la politique ancienne de suppression d'emplois et de non-renouvellement des départs en retraite, d'autre part. Afin de maîtriser l'enveloppe globale, il est nécessaire en contrepartie de limiter les dépenses hors titre 2, qui sont plus flexibles par nature, ce qui justifie les arbitrages budgétaires mesurés du Gouvernement.

Votre rapporteure pour avis souhaite qu'en matière de dépenses hors personnel, la plus grande attention soit apportée à la gestion des moyens des fonctions support que supporte le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention pour la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier représenteraient environ 365 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre du budget pour 2013. Des progrès importants peuvent être réalisés sur les grands projets si l'on en croit les indicateurs renseignés dans le PAP.

Ainsi, sur trois grands projets informatiques, d'un coût supérieur à 10 millions d'euros, deux d'entre eux connaissent d'importants retards. Le projet SIRHEN (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale) est emblématique. Il concerne l'ensemble des personnels gérés par le ministère de l'éducation nationale et intègre le développement de la paye. De toute évidence, le projet a été mal préparé et mal suivi, malgré sa dimension structurante et stratégique pour piloter l'évolution des ressources humaines. En effet, deux ans de retard sur le calendrier d'achèvement du projet sont déjà prévus et le coût en a été réévalué de 80 à 200 millions d'euros, soit 150 % d'augmentation.

De même, en matière immobilière, la construction du rectorat de l'académie de Toulouse et du service départemental de la Haute Garonne a pris également deux ans de retard, tandis que son coût est passé de 31 à 41,5 millions d'euros, soit 34 % de réévaluation.

Votre rapporteure pour avis souhaite que les trajectoires révisées après audit interne des projets immobiliers et informatiques soient désormais strictement tenues, afin que les marges de manœuvre dégagées pour l'éducation nationale ne soient pas grignotées au détriment de l'ambition pédagogique et éducative portée par le Gouvernement.

3. L'évolution et la répartition de la dépense intérieure d'éducation

Le financement de l'éducation n'est pas intégralement assuré par le budget de l'État. Il est important de prendre aussi en compte les contributions des collectivités territoriales, des familles et des entreprises. C'est ce que mesure la dépense intérieure d'éducation (DIE).

L'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages ont collectivement consacré 137,4 milliards d'euros en 2011 à l'éducation en métropole et dans les départements d'outre-mer. Sont comprises dans cette somme :

- les activités d'éducation de type scolaire de tous niveaux (prélémentaire, élémentaire, second degré, supérieur, enseignement artistique, enseignement spécial) dans les établissements publics ou privés ;

- les dépenses pour les formations de type extra-scolaire (enseignement à distance, formation professionnelle y compris la formation interne aux entreprises et aux administrations, cours du soir, etc.) ;

- les dépenses pour les activités visant à organiser le système d'enseignement (administration générale, orientation, recherche sur l'éducation, documentation pédagogique et rémunérations des personnels d'éducation en formation) ;

- les dépenses pour les activités visant à favoriser ou à accompagner la fréquentation scolaire (cantines et internats, médecine scolaire et transports scolaires) ;

- les dépenses liées à la fréquentation des établissements scolaires (achats de livres et de fournitures scolaires, d'habillement demandés par les institutions).

La dépense d'éducation, au sens du Compte de l'éducation, ne comprend pas la rémunération des élèves ou des stagiaires de la formation continue, sauf pour le personnel d'éducation en formation.

FINANCEMENT INITIAL DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION EN 2011 *

	Dépense des financeurs initiaux	
	Millions d'€	%
État	80 630,3	58,7
Collectivités territoriales	33 608,9	24,5
Autres administrations publiques **	1233,3	0,9
Caisses d'allocations familiales	1 433	1,0
Total administrations publiques	116 905,2	85,1
Entreprises	9 402,3	6,8
Ménages	11 095,8	8,1
Total général	137 403,3	100,0

* le financement initial correspond à ce qui est à la charge effective des financeurs avant transferts entre agents économiques.

(**) y compris financement européen.

Source : *Compte de l'éducation 2011, évaluation provisoire DEPP*

En 2011, la DIE représentait 6,9 % du produit intérieur brut (PIB). La collectivité nationale, tous financeurs confondus, réalisait ainsi pour l'éducation un effort financier à hauteur de **2 110 euros par habitant ou 8 250 euros par élève ou étudiant**.

En 1980, la part de la dépense d'éducation dans la richesse nationale représentait 6,4 % du PIB, avant d'atteindre un premier pic à 6,8 % en 1982 et de refluer progressivement ensuite pour revenir à 6,4 % en 1989. Ces années ont correspondu à la mise en place des lois de décentralisation : les crédits d'investissement de l'État furent alors transférés aux départements et aux régions qui ne commencèrent les travaux importants de reconstruction et de rénovation des lycées et collèges qu'à partir de 1989. De 1990 à 1993, la part de la DIE dans le PIB augmenta très fortement pour atteindre 7,6 % en 1993 ; ce fut le résultat de l'effort important consenti par les collectivités territoriales et de la revalorisation des salaires des enseignants entreprise par l'État. Entre 1998 et 2008, la part de la DIE dans le PIB a diminué régulièrement pour atteindre 6,7 %, certaines périodes étant marquées par des paliers.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION*

	1980	1990	2000	2010	2011
Dépense intérieure d'éducation (DIE)					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	28,5	68,0	104,9	136,2	137,4
- aux prix 2011 (en milliards d'euros)	73,4	95,3	128,1	138,0	137,4
DIE / PIB en %	6,4	6,6	7,3	7,0	6,9
DIE / habitant aux prix 2011 (en euros)	1 360	1 640	2 110	2 130	2 110
Dépense moyenne par élève					
- aux prix courants (en euros)	1 760	4 030	6 200	8 200	8 250
- aux prix 2011 (en euros)	4 540	5 640	7 570	8 310	8 250

(*) y compris formation professionnelle continue.

Source : MEN-DEPP

Entre 1980 et 2011, les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés ont crû dans des proportions importantes, respectivement de 77,1 % et 65,1 %. A titre de comparaison, dans le même temps, la dépense moyenne par étudiant du supérieur a augmenté de 41,8 %. Malgré le rattrapage en faveur du premier degré, la dépense par élèves dans les écoles maternelles et élémentaires ne représente encore que 60 % de la dépense par élèves dans les collèges et les lycées. La distorsion en faveur du second degré est d'ailleurs une distorsion en faveur du lycée, et non des collèges.

ÉVOLUTION DE LA DIE PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT (AUX PRIX 2011)

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	Total (Md€)	Par élève (€)*	Total (Md€)	Par élève (€)*	Total (Md€)	Par élève (€)*
1980	21,2	3 010	32,9	6 010	10,7	7 650
2011	39,6	5 875	57,1	9 660	28,0	11 630
Évolution 2010/1980	+ 86,3 %	+ 77,1 %	+ 73,4 %	+ 65,1 %	+ 160,7 %	+ 41,8 %

* La rénovation du Compte de l'éducation en 1999 entraîne une modification du montant de la dépense moyenne par élève, qui n'a été recalculée que pour la période 1999-2011. L'évolution entre 1980 et 2009 est donc le produit de deux évolutions : de 1980 à 1999 « ancienne base », puis de 1999 à 2011 « nouvelle base ».

Source : Ministère de l'éducation nationale (DEPP)

Votre rapporteure pour avis estime qu'il est temps de traduire budgétairement l'importance fondamentale des premières années de scolarisation en leur accordant le financement nécessaire. **Elle soutient pleinement, par conséquent, la priorité accordée par le Gouvernement à l'école maternelle et à l'école élémentaire**, où doivent être endiguées précocement les difficultés d'apprentissage et les inégalités de réussite d'origine sociale. Les créations de postes dans le premier degré serviront utilement en particulier au développement de la préscolarisation dès deux ans.

B. UN TOURNANT MAJEUR DANS LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES

1. Un schéma d'emplois préparant la réforme du recrutement et de la formation des enseignants

Le précédent gouvernement avait enfermé la politique des ressources humaines dans un carcan intangible qui privilégiait une incertaine optimisation financière au détriment de toute ambition pédagogique et éducative. Ainsi, le schéma d'emploi de la mission « Enseignement scolaire » pour 2012 s'était inscrit dans le respect religieux de la règle du non-remplacement d'un départ sur deux en retraite. Il prévoyait donc la suppression de 14 000 emplois selon la répartition suivante :

- 5 700 emplois d'enseignants du primaire ;
- 6 550 postes d'enseignants dans le secondaire ;
- 1 350 enseignants dans le privé ;
- et 400 emplois administratifs, dont 165 en établissements et 235 en administration centrale et dans les services académiques.

Dans le PLF 2013, le Gouvernement prend le contrepied de la politique antérieure au service de la rénovation de l'école en préparation.

L'arrêt de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le renouvellement des départs en retraite et les créations de postes, notamment dans le premier degré, contribueront à renforcer l'offre éducative et à préparer l'étape indispensable de la reconstruction du recrutement et de la formation des enseignants. Votre rapporteure pour avis soutient sans réserve ces orientations.

Le PLF 2013 intègre l'extension en année pleine des mesures mises en place dès la rentrée 2012. Rappelons le financement des 1 000 emplois de professeurs des écoles, 1 500 enseignants du second degré, 100 emplois de conseillers principaux d'éducation et 1 500 emplois d'AVS-i pour accompagner les élèves handicapés, prévu dans le collectif budgétaire adopté au mois de juillet dernier.

A la rentrée 2012, est également intervenu le recrutement de 2 000 assistants d'éducation supplémentaires afin d'assurer principalement des fonctions de surveillance. En outre, 500 assistants de prévention et de sécurité ont été affectés dans les établissements les plus exposés aux incivilités et aux violences, en complément du travail des équipes de vie scolaire et des équipes mobiles de sécurité.

Au-delà de l'extension en année pleine, le schéma d'emplois 2013 comporte des mesures nouvelles afin d'arrêter net les suppressions d'emplois dans l'éducation nationale et de procéder à des créations de postes dans le cadre fixé par le Président de la République.

Afin de remplacer tous les départs définitifs d'enseignants en 2013, 22 100 postes sont ouverts à la session normale des concours de recrutement externe dont les épreuves d'admissibilité auront lieu à l'automne 2012 et les épreuves d'admission en juin 2013.

A la rentrée 2013, 8 781 nouveaux emplois équivalents temps plein (ETP), soit 8 281 ETP enseignants et 500 ETP non enseignants, sont parallèlement créés. Ces emplois nouveaux permettront d'éviter toute dégradation des taux d'encadrement. Dans le premier degré, l'accueil des élèves de moins de trois ans ou fragiles tant sur le plan scolaire que social sera renforcé, tandis que dans le second degré, les efforts porteront particulièrement sur les lycées d'enseignement professionnel.

Pour aboutir à ce solde net de créations de postes, sont prévues :

- la création de 11 476 équivalents temps plein (ETP) d'enseignants stagiaires dans le cadre de la réforme de la formation initiale. Ceci correspond à l'ouverture de 21 350 postes supplémentaires. Le recrutement interviendra lors d'une deuxième session de concours en Master 1, dont les épreuves d'admissibilité se tiendront en juin 2013 et les épreuves d'admission en juin 2014 ;

- la création de 458 ETP au titre des aménagements de service pour les stagiaires ;

- la suppression, compte tenu de la réforme de la formation initiale, de 3 653 ETP qui servaient de supports aux stages en responsabilité des étudiants de Master 2 ;

Précisément, de ce total, les établissements privés reçoivent 876 ETP, dont 125 ETP de contractuels à la rentrée 2013 pour compenser les allègements de service des nouveaux stagiaires.

Pour assurer le remplacement de la totalité des départs à la retraite et recréer l'année de formation des maîtres, le Gouvernement a donc prévu l'organisation de deux concours en préalable à la refondation de la formation initiale.

En outre, pour attirer les étudiants issus de milieux modestes vers les métiers du professorat et garantir ainsi la mixité sociale du corps enseignant, les emplois d'avenir professeur sont ouverts aux étudiants boursiers dès la deuxième année de licence et pour une durée de trois ans. Le dispositif sera proposé à 6 000 étudiants boursiers dès 2013. Priorité sera donnée aux académies et aux disciplines souffrant d'un sous-effectif et aux candidats issus de zones urbaines sensibles, de l'outre-mer et des zones de revitalisation rurale.

Aux termes de la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir, les étudiants recrutés sous contrat de travail bénéficieront d'une aide financière et effectueront avec l'accompagnement d'un tuteur des missions rémunérées dans des écoles et des établissements du second degré. En contrepartie, les étudiants concernés s'engageront à se présenter, au terme de ces trois années, à un concours de recrutement d'enseignants organisé par l'État.

L'association d'une bourse de service public et de la rémunération au titre du contrat de travail permettra, en s'ajoutant aux bourses sur critères sociaux, de garantir un revenu moyen total de l'ordre de 900 euros par mois. 29,4 millions d'euros sont inscrits à ce titre au PLF 2013.

2. Les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)

Les RASED sont régis par la circulaire n° 2009-088 du 17 juillet 2009. Les enseignants spécialisés qui en font partie apportent une aide directe aux élèves en difficulté, selon des modalités variées, définies en concertation avec le conseil des maîtres de l'école, sous l'autorité de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN), et dans le cadre du projet d'école. Le conseil d'école est ensuite informé des modalités retenues, conformément à l'article D. 411-2 du code de l'éducation.

En outre, les enseignants des RASED peuvent intervenir directement dans la classe, regrouper des élèves pour des durées adaptées à leurs besoins, ou leur apporter une aide individuelle. Dans cette hypothèse, les professeurs

veillent à ce que les élèves concernés ne soient pas privés des enseignements qui leur sont nécessaires et à ce que la fréquence et la durée des regroupements soient suffisantes pour être efficaces. Dans tous les cas, le projet d'aide spécialisée donne lieu à un document écrit qui doit mettre en cohérence entre l'aide spécifique et l'aide apportée par l'enseignant titulaire de la classe.

La même circulaire prévoit que l'inspecteur de la circonscription évalue l'action du réseau après avoir procédé, avec ses membres, à l'examen critique de son fonctionnement et de ses résultats. Il mène les inspections individuelles nécessaires à l'évaluation des différents personnels. Il fait appel, autant que nécessaire, à l'inspecteur de l'éducation nationale responsable du secteur de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés (I.E.N.-A.S.H.).

Malgré leur intérêt pédagogique, les RASED ont été durement touchés par les suppressions de poste entérinées sous la précédente législation, sous l'argument que l'aide personnalisée mise en place avec la réforme du primaire de 2008 les rendait largement inutiles. Devant l'organisation chaotique de l'aide personnalisée et son faible impact pédagogique sur les résultats des élèves, votre rapporteure pour avis estime qu'il faut maintenir des effectifs suffisants dans les RASED.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a indiqué dans sa note de suivi des académies du printemps 2012 qu' « *en-dehors des fermetures de classes, les académies ont mis à contribution trois enveloppes de moyens pour faire face aux retraits d'emplois : les emplois de remplacement, les emplois de RASED et tous les autres emplois 'hors la classe'.* »¹ C'est donc la facilité de mise en œuvre des suppressions de postes qui a primé sur l'examen de la valeur éducative des dispositifs qui a orienté les décisions des recteurs auxquels ils étaient demandé de rendre un quota d'emplois arbitrairement fixé. Les postes de RASED ont manifestement supporté la part essentielle de l'effort budgétaire demandé à la rentrée 2011. En moyenne, entre le tiers et la moitié des suppressions de postes ont touché des RASED. A Toulouse, les retraits d'emplois dans les RASED ont même représenté 77 % des suppressions d'emploi. A Caen et dans les Bouches-du-Rhône, tous les postes de maître G étaient en voie de suppression.²

Le nombre d'emplois de maîtres E (aides spécialisées à dominante pédagogique), de maîtres G (aide à dominante rééducative) et de psychologues scolaires portant sur les rentrées 2009, 2010 et 2011 est connu précisément grâce au dernier recensement de l'enquête sur le contrôle de l'utilisation des emplois du premier degré. Entre 2009 et 2011, le nombre d'emplois implantés en RASED a diminué de 767 unités (dont 693 à la rentrée 2011, soit une chute de 6,4 % de l'effectif total). 397 postes de maîtres E et 370 postes de

¹ IGAENR, Synthèse des notes des correspondants académiques, *Rapport n° 2012-050, avril 2012, p. 10.*

² *Ibid.*

maîtres G ont été supprimés tandis que le nombre d'emplois de psychologues scolaires est demeuré stable. En outre, le nombre de postes vacants est élevé sur la période : 633 en moyenne soit 6 % du total des emplois, particulièrement pour les maîtres G.

A l'issue de la phase initiale de préparation de la rentrée 2012, les suppressions d'emplois prévues en RASED ont représenté près des deux tiers des retraits initialement envisagés dans le premier degré par le précédent gouvernement.

Après la mise en œuvre du plan d'urgence adopté en loi de finances rectificative en juillet 2012 qui a notamment prévu notamment la création de 1 000 postes de professeurs des écoles, une centaine de postes a été rétablie au bénéfice des RASED. Votre rapporteure pour avis se félicite de la correction qu'a ainsi initiée le ministre de l'éducation nationale.

**SITUATION DES EMPLOIS IMPLANTÉS DANS LES RASÉD
RENTÉE SCOLAIRE 2011 / RENTÉE SCOLAIRE 2012
PHASE INITIALE (AVANT MESURES DU PLAN D'URGENCE)**

Situation des emplois implantés dans les RASÉD RS 20011 / RS 2012

Académies et Départements	Nombre d'emplois par catégorie à la rentrée 2011										RS 2012	
	Maîtres E	dont postes non occupés	Maîtres G	dont postes non occupés	Psychologues scolaires	dont postes non occupés	Total RASÉD	dont postes non occupés	Postes non occupés en %	% personnels non titulaires en 2010	Suppressions RASÉD RS2012	en %
AIX-MARSEILLE	217,0	2,0	74,8	9,0	162,0	0,0	453,8	11,0	2,42	10,69	88,0	19,39
AMIENS	162,0	11,0	77,0	14,0	133,0	1,0	372,0	26,0	6,99	16,83	60,0	16,13
BESANCON	129,0	16,5	38,0	1,0	89,5	6,0	256,5	23,5	9,16	9,46	33,5	13,06
BORDEAUX	255,0	14,0	117,0	20,0	189,0	4,0	561,0	38,0	6,77	5,72	162,5	28,97
CAEN	146,0	20,0	44,0	5,0	75,0	2,0	265,0	27,0	10,19	2,93	87,0	32,83
CLERMONT-FERRAND	130,0	0,0	46,0	2,0	72,0	5,0	248,0	7,0	2,82	13,02	20,0	8,06
CORSE	33,5	1,0	14,0	0,0	13,0	0,0	60,5	1,0	1,65	3,15	13,0	21,49
CRETEIL	383,0	15,0	245,0	26,0	306,0	4,0	934,0	45,0	4,82	11,25	127,0	13,60
DJON	151,0	3,0	57,0	16,5	93,0	3,0	301,0	22,5	7,48	18,09	40,0	13,29
GRENOBLE	263,0	15,5	75,0	14,8	180,0	10,3	518,0	40,5	7,82	3,23	63,0	12,16
LILLE	387,8	2,0	134,8	9,0	204,5	9,0	727,0	20,0	2,75	8,68	90,0	12,38
LIMOGES	48,0	0,0	34,5	3,0	39,0	2,0	121,5	5,0	4,12	3,66	42,0	34,57
LYON	183,0	4,0	135,0	26,5	150,0	6,5	468,0	37,0	7,91	6,54	33,0	7,05
MONTPELLIER	232,0	13,0	82,0	10,0	144,0	6,0	458,0	29,0	6,33	6,98	104,0	22,71
NANCY-METZ	222,0	9,0	70,0	3,0	141,3	1,0	433,3	13,0	3,00	7,14	68,0	15,70
NANTES	245,0	16,0	87,0	5,0	147,0	5,0	479,0	26,0	5,43	3,09	41,5	8,66
NICE	216,5	1,0	58,5	8,0	108,0	5,0	383,0	14,0	3,66	10,05	83,0	21,67
ORLEANS-TOURS	204,8	11,3	99,0	16,0	153,0	6,0	456,8	33,3	7,28	2,12	80,0	17,52
PARIS	148,0	2,0	68,0	0,0	115,0	0,0	331,0	2,0	0,60	13,22	46,0	13,90
POITIERS	139,0	5,5	55,8	2,5	105,3	3,0	300,0	11,0	3,67	11,04	30,0	10,00
REIMS	171,0	4,0	66,5	2,0	88,5	4,0	326,0	10,0	3,07	11,47	23,0	7,06
RENNES	136,5	15,5	54,0	13,0	112,0	6,5	302,5	35,0	11,57	4,38	70,0	23,14
ROLEN	184,0	0,0	56,0	14,0	107,0	8,0	347,0	22,0	6,34	10,68	35,0	10,09
STRASBOURG	179,0	11,0	70,0	0,0	89,0	2,0	338,0	13,0	3,85	13,28	89,0	26,33
TOULOUSE	181,0	10,0	129,0	14,0	171,0	7,0	481,0	31,0	6,44	5,86	158,0	32,85
VERSAILLES	639,0	102,3	279,0	48,8	381,0	26,0	1 299,0	177,0	13,63	8,94	233,0	17,94
METRO	5386,0	304,5	2266,8	283,0	3568,0	132,3	11 220,8	719,8	6,41	8,66	1919,5	17,11
GUADELOUPE	49,0	0,0	15,0	0,0	41,0	0,0	105,0	0,0	0,00	18,48	0,0	0,00
GUYANE	58,0	1,5	10,0	4,0	24,0	3,0	92,0	8,5	9,24	31,52	2,0	2,17
MARTINIQUE	74,0	0,0	48,0	0,0	44,0	0,0	166,0	0,0	0,00	7,61	7,0	4,22
LA REUNION	134,0	6,0	67,0	4,0	56,0	1,0	257,0	11,0	4,28	21	20,0	7,78
DOM	315,0	7,5	140,0	8,0	165,0	4,0	620,0	19,5	3,15	18,51	29,0	4,68
France Métro + DOM	5701,0	312,0	2406,8	291,0	3 733,0	136,3	11 840,8	739,3	6,24	9,16	1948,5	16,46

Source : Ministère de l'éducation nationale

Simultanément au recensement des emplois en RASED, il a été procédé à la comptabilisation des élèves suivis. Les données transmises par les inspections académiques et validées par les rectorats concernent l'année scolaire 2010-2011. Au terme de l'enquête, il apparaît que 244 729 élèves ont fait l'objet d'un diagnostic psychologique. Les maîtres E ont suivi 295 844 élèves et les maîtres G représentaient 112 302 élèves. Un quart des élèves suivis, ou ayant bénéficié d'un bilan psychologique, était scolarisé dans l'enseignement préélémentaire et un peu moins de la moitié dans le cycle des apprentissages fondamentaux de l'enseignement élémentaire (25 % en CP, 20 % en CE1). Un peu moins du tiers des élèves était suivi dans le cycle des approfondissements (12 % en CE2, 9 % en CM1, 9 % en CM2).

Cependant, ces moyennes cachent des situations très différentes selon les académies qui témoignent, encore une fois si l'en était besoin, des disparités territoriales du système éducatif.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉLÈVES SUIVIS DANS LES RASED (2010-2011)

Académies	Nombre d'élèves suivis en moyenne par des maîtres E	Nombre d'élèves suivis en moyenne par des maîtres G
AIX-MARSEILLE	NS*	NS*
AMIENS	NS*	NS*
BESANCON	48,80	39,83
BORDEAUX	53,60	34,12
CAEN	39,60	36,10
CLERMONT-FERRAND	48,88	38,89
CORSE	40,08	25,82
CRETEIL	48,36	39,30
DIJON	22,91	11,05
GRENOBLE	69,25	61,39
LILLE	42,81	89,68
LIMOGES	73,79	45,70
LYON	66,83	51,64
MONTPELLIER	NS*	NS*
NANCY-METZ	44,98	43,55
NANTES	NS*	NS*
NICE	75,79	64,45
ORLEANS-TOURS	64,83	50,50
PARIS	50,21	52,29
POITIERS	64,49	54,03
REIMS	35,87	30,99
RENNES	60,98	52,07

Académies	Nombre d'élèves suivis en moyenne par des maîtres E	Nombre d'élèves suivis en moyenne par des maîtres G
ROUEN	50,34	19,74
STRASBOURG	51,78	48,81
TOULOUSE	NS*	NS*
VERSAILLES	39,14	38,19

NS = non significatif

Source : Ministère de l'éducation nationale

3. Les emplois de vie scolaire (EVS)

En plus de ses personnels fonctionnaires titulaires, le ministère de l'éducation nationale emploie des personnes en contrats aidés, regroupés sous l'appellation d'« emplois vie scolaire » (EVS). Il s'agit de contrats de droit privé à durée déterminée, qui s'adressent aux personnes rencontrant les plus grandes difficultés d'insertion. Ils ont pour objet de faire acquérir à leurs titulaires une expérience professionnelle, en vue de leur permettre de retrouver un emploi de droit commun dans le secteur privé ou public.

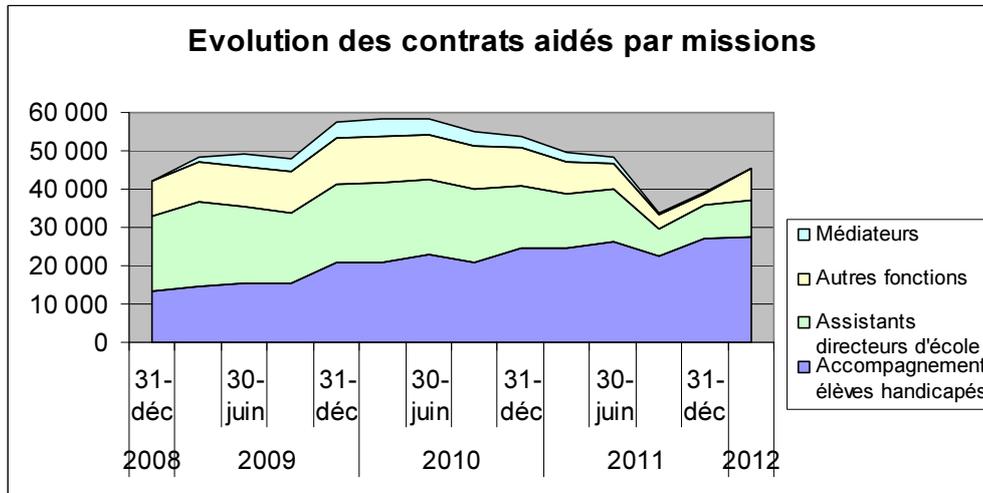
Le contrat unique d'insertion est conclu pour une durée minimale de 6 mois et renouvelable dans la limite d'une durée totale de 24 mois. La durée maximale peut-être portée à 60 mois pour les salariés âgés de 50 ans et plus et bénéficiaire du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation temporaire d'attente (ATA), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou reconnus travailleurs handicapés (article L. 5134-25-1 du code du travail). En juin 2012, 47 % des personnes en contrats aidés ont entre 30 et 50 ans, 26 % ont moins de 30 ans et 27 % ont plus de 50 ans. 90 % des personnes employées en contrats aidés sont des femmes.

Dans le PLF 2013, une dotation à hauteur de **138,8 millions d'euros** inscrite au programme « Vie de l'élève » permettra de rémunérer en moyenne annuelle **31 900 contrats aidés** pour un coût moyen annuel de **4 309 €**.

VENTILATION PAR MISSION DES EVS

	2010		2011		2012	
	30-juin	31-déc	30-juin	31-déc	31-mars	30-juin
Accompagnement des élèves handicapés	22 892	24 445	26 381	27 101	27 359	31 247
Assistants des directeurs d'école	19 523	16 482	13 584	8 532	9 675	9 488
Autres fonctions	11 940	9 708	6 795	3 252	8 331	8 294
Médiateurs	4 010	3 106	1 619	391	220	201
Total	58 365	53 741	48 379	39 276	45 585	49 230

Source : Ministère de l'éducation nationale - enquêtes académiques trimestrielles



La tendance nette est à l'accroissement de la part des contrats aidés consacrée à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. **Votre rapporteure pour avis souhaite toutefois que soit préservé un volant suffisant d'EVS dédié à la mission d'assistants des directeurs d'école.** En attendant la création d'un statut approprié du directeur d'école, les contrats aidés agissent comme une soupape de sûreté contribuant au bon fonctionnement administratif des écoles.

II. LA PRÉPARATION DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

A. UN CONSTAT : DES PERFORMANCES INSUFFISANTES, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES

1. Les évaluations des résultats des élèves français

a) Les évaluations de CE1-CM2

Tous niveaux confondus, les résultats des élèves français mesurés par les évaluations nationales et internationales sont très décevants. Aucune tendance à l'amélioration depuis dix ans n'est malheureusement décelable. Un changement de cap pédagogique s'impose à l'évidence ; c'est le fondement même de la refondation de l'école, entreprise par le Gouvernement, après une concertation sans précédent de toutes les parties prenantes.

La finalité et les modalités des évaluations de CE1 et de CM2 sont contestables. Il faut en principe distinguer les évaluations-bilan qui doivent permettre mesurer le niveau atteint en fin de cycle au regard d'objectifs nationaux d'une part, les évaluations de diagnostic, censées permettre de repérer les difficultés des élèves à répondre aux exigences de la scolarité, d'autre part. Leur différenciation dans la pratique n'est pas toujours évidente, ce qui nuit à la cohérence et à l'efficacité du dispositif d'ensemble.

Comme le souligne un récent rapport de l'IGEN¹, la méthodologie de ces évaluations est souvent fragile et les résultats doivent être interprétés avec prudence. Les conditions de passation et de correction biaisent les résultats et les ajustements des résultats opérés au niveau national ne sont pas lisibles pour les acteurs de terrain. Le principe même d'une agrégation statistique nationale ne semble pas pertinent : on paraît proposer la moyenne comme une norme universelle, ce qui n'est en rien gage d'amélioration des performances et de personnalisation de l'enseignement. Peu compréhensibles pour les familles, contestées par de nombreux enseignants, ces évaluations présentent également l'inconvénient de stimuler des pratiques de concurrence stérile entre les établissements.

En conséquence, le ministre de l'éducation nationale a d'ores et déjà décidé que les résultats des évaluations des acquis des élèves de CE1 et de CM2 en français et en mathématiques ne seraient pas transmis à l'administration centrale cette année. Les résultats sont utilisés au niveau de l'école et de la circonscription et permettent un traitement individuel des résultats des élèves. Les parents sont destinataires des résultats de leur enfant et des résultats agrégés de l'école.

¹ IGEN, Les évaluations nationales et internationales sur les acquis des élèves et sur d'autres dimensions du système éducatif, *Rapport n° 2012-056, mai 2012.*

b) L'évaluation des compétences en langues vivantes

Votre rapporteure pour avis s'est penchée sur les séries d'évaluations des acquis des élèves les plus récentes. Les données sont particulièrement riches en matière de maîtrise des langues vivantes, tant au niveau international que national.

En 2011, l'enquête *European Survey on Language Competences* (ESLC) a permis de mesurer les compétences en langues étrangères des élèves en fin de collège. Les résultats de l'enquête, effectuée par le consortium SurveyLang pour le compte de la Commission européenne, ont été rendus publics le 21 juin 2012. Cette évaluation portait sur les deux langues les plus enseignées dans chacun des quatorze pays participants, parmi les cinq langues officielles les plus parlées au sein de l'Union européenne.

Il a été retenu comme base le cadre européen de référence pour les langues (CECRL). Adopté par le Conseil de l'Europe en 2001 et mis en œuvre dans l'ensemble des pays européens pour l'enseignement et l'évaluation des compétences en langues, le CECRL définit six niveaux de compétences, allant de A1 pour les utilisateurs débutants à C2 pour les utilisateurs experts.

Les performances des élèves varient beaucoup d'un pays à l'autre et d'une langue à l'autre, celles des élèves évalués dans la deuxième langue étant globalement plus faibles. Ce résultat général est peu surprenant dans la mesure où la deuxième langue a été suivie pendant moins d'années. L'anglais est majoritairement la langue la plus étudiée au sein des pays participants et c'est la langue pour laquelle les performances sont les plus élevées. Les performances pour la seconde langue sont légèrement en retrait, sauf quelques exceptions, et les langues testées sont plus variées.

Les analyses montrent une grande disparité entre les pays : pour certains d'entre eux, la majorité des élèves ne possède que des connaissances de base ; ainsi en est-il de la France pour l'anglais. Pour d'autres pays, la majorité des élèves sont classés comme étant des utilisateurs indépendants ; c'est le cas de la Suède dans la même langue.

Les élèves français ont été évalués en anglais et en espagnol, qui sont très majoritairement apprises au collège. Pour la compréhension de l'oral, seuls 26 % des élèves français maîtrisent au moins le niveau A2 en anglais et 26,7 % en espagnol. Ces chiffres se montent respectivement à 22,8 % et 30,4 % des élèves en compréhension de l'écrit et à 38,8 % et 27,1 % en expression écrite. La proportion d'élèves de niveau pré-A1 est très importante et s'échelonne de 23,7 % à 40,5 % des élèves en anglais et de 17,9 % à 24,3 % en espagnol, selon les activités langagières.

Les filles ont de meilleurs résultats que les garçons, particulièrement en expression écrite en anglais où elles sont plus nombreuses aux niveaux B1 et B2 (+ 7 points de pourcentage).

L'enquête ESCL avait également pour objectif de repérer un ensemble de bonnes pratiques et de décrire des contextes favorables à

l'acquisition des langues étrangères. L'essentiel des conclusions est basé sur les déclarations des élèves au questionnaire de contexte.

Selon l'étude, un certain nombre de facteurs paraissent associés aux performances dans l'apprentissage des langues :

- l'apprentissage précoce des langues et le nombre de langues vivantes et anciennes apprises sont associés à de meilleures performances ;

- la connaissance de la langue étrangère par les parents, la présence de cette langue dans l'environnement de l'élève et dans les médias a un rôle prépondérant dans les performances des élèves ;

- l'intérêt personnel et professionnel de l'élève pour la langue apprise a aussi un impact positif sur sa performance ;

- l'usage de la langue cible par les enseignants et les élèves pendant les cours de langues a, dans une moindre mesure, un effet positif sur les résultats.

Sur la base de ces analyses, un certain nombre de facteurs explicatifs peuvent être invoqués pour comprendre le faible niveau des élèves français en anglais. La faible immersion sociale, c'est-à-dire la faible présence dans le milieu familial, culturel et social de l'anglais, apparaît comme un facteur important d'explication de leurs faibles performances. En parallèle et partiellement en conséquence, les élèves français jugent l'apprentissage de l'anglais plus difficile que dans la majorité des autres pays et y voient un intérêt plus réduit, notamment sur le plan culturel.

ÉVALUATION NATIONALE DE LA MAÎTRISE DE L'ANGLAIS EN FIN DE PRIMAIRE ET EN FIN DE COLLÈGE

Les méthodes utilisées pour réaliser et présenter les résultats des évaluations-bilans Cedre en maîtrise d'une langue vivante en fin d'école primaire et en fin de collège menées en 2010 sont identiques. Dans un cas comme dans l'autre, les situations d'évaluation qui ont été proposées aux élèves s'appuient sur des documents d'une nature et d'une complexité adaptées, relatifs aux disciplines évaluées.

Dans le cadre du cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (Cedre), la reprise, en 2010, des évaluations de 2004 portant sur la maîtrise de l'anglais permet de comparer les performances des élèves de fin d'école élémentaire et de fin de collège à six ans d'intervalle et de mesurer leur évolution. Ces évaluations, dont la finalité est de mesurer les atteintes des objectifs fixés par les programmes, ont été proposées dans trois des cinq activités de communication langagière : la compréhension de l'oral, la compréhension de l'écrit et l'expression écrite. Les compétences propres à l'expression orale n'ont pas été évaluées.

La présentation synthétique des résultats de ces évaluations, également établies selon les méthodes utilisées pour les enquêtes internationales les plus récentes, permet de caractériser des groupes d'élèves selon leur degré de maîtrise des compétences évaluées. De ce point de vue, l'hétérogénéité des élèves apparaît particulièrement forte, aussi bien en fin d'école primaire qu'en fin de collège. On présente ici deux aspects des résultats obtenus pour l'anglais, langue enseignée en fin d'école primaire comme en fin de collège, en première langue, par plus de 90 % des élèves.

En fin d'école primaire (graphiques 1 et 2)

En compréhension de l'oral, les performances des élèves ont augmenté entre 2004 et 2010, avec un score moyen supérieur de 18 points entre les deux évaluations. L'enquête de 2010 révèle une hausse du pourcentage des élèves dans les hauts niveaux (groupes 4 et 5), ainsi qu'une augmentation de la dispersion : les élèves les plus performants étant plus nombreux qu'en 2004, l'écart avec les plus faibles augmente de façon importante.

Comme en compréhension de l'oral, les performances des élèves en compréhension de l'écrit sont en hausse : + 22 points entre les scores moyens enregistrés en 2004 et 2010. La part des élèves dans les groupes de niveau faible est moins importante (baisse significative de 6 points dans les groupes 0 et 1). A l'autre extrémité de l'échelle, le pourcentage des élèves dans les groupes de niveau élevé (groupes 4 et 5) a augmenté de 17 points entre 2004 et 2010.

En 2010, les élèves ont commencé l'étude de l'anglais plus tôt : plus de 90 % d'entre eux l'ont débuté en CE2 ou avant contre un peu moins de 43 % en 2004. D'une manière générale, plus cet apprentissage est précoce, meilleurs sont les résultats en fin de CM2. Pour une même classe de début d'apprentissage, le score moyen des élèves de 2010 en compréhension de l'oral est plus élevé que celui des élèves de 2004. Mais, si le score moyen a augmenté de 18 points, 2 de ces points seulement sont liés à la classe de début d'apprentissage. L'évolution nette est donc de 16 points. Des observations similaires sont faites en compréhension de l'écrit. L'amélioration des performances s'explique donc aussi par d'autres facteurs que la classe initiale d'apprentissage.

En fin de collège (graphiques 3 et 4)

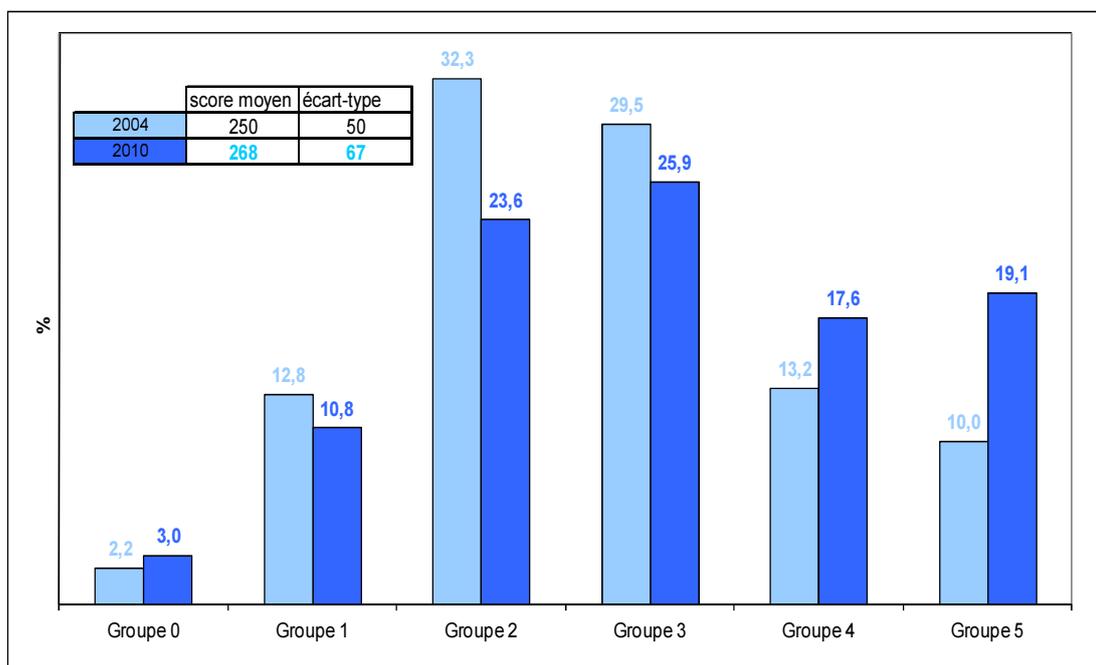
En compréhension de l'oral, les performances des élèves ont diminué, avec un score moyen inférieur de 14 points entre 2004 et 2010. En 2010, la part des élèves situés dans les niveaux les plus faibles (groupes 0 et 1) augmente, passant de 15 % à 20,4 % ; à l'autre extrémité de l'échelle, le pourcentage des élèves dans les niveaux les plus élevés (groupes 4 et 5) diminue de manière significative, évoluant de 23,9 % à 15,7 %.

En compréhension de l'écrit, le score moyen est stable, mais l'écart s'accroît entre les plus faibles et les plus performants : le pourcentage des élèves augmente dans les groupes de niveau faible (groupes 0 et 1), passant de 15 % à 22,1 %, ainsi que dans le groupe 5 (de 10 % en 2004 à 14,3 % en 2010).

En 2010, les élèves ont commencé plus tôt l'apprentissage de l'anglais : plus de 44 % d'entre eux l'ont débuté en CE2 ou avant contre un peu moins de 18 % en 2004. Plus cet apprentissage a débuté tôt, meilleures sont les performances en fin de troisième. Cependant, la situation diffère selon l'activité langagière. En compréhension de l'oral, pour une même classe de début d'apprentissage, les élèves de troisième de 2010 ont de moins bonnes performances que les élèves de 2004 malgré un apprentissage plus précoce. En compréhension de l'écrit, l'écart entre les deux cohortes est moins important : le fait que les élèves de troisième de 2010 aient bénéficié d'un apprentissage plus précoce semble avoir permis de limiter la baisse du score moyen entre 2004 et 2010.

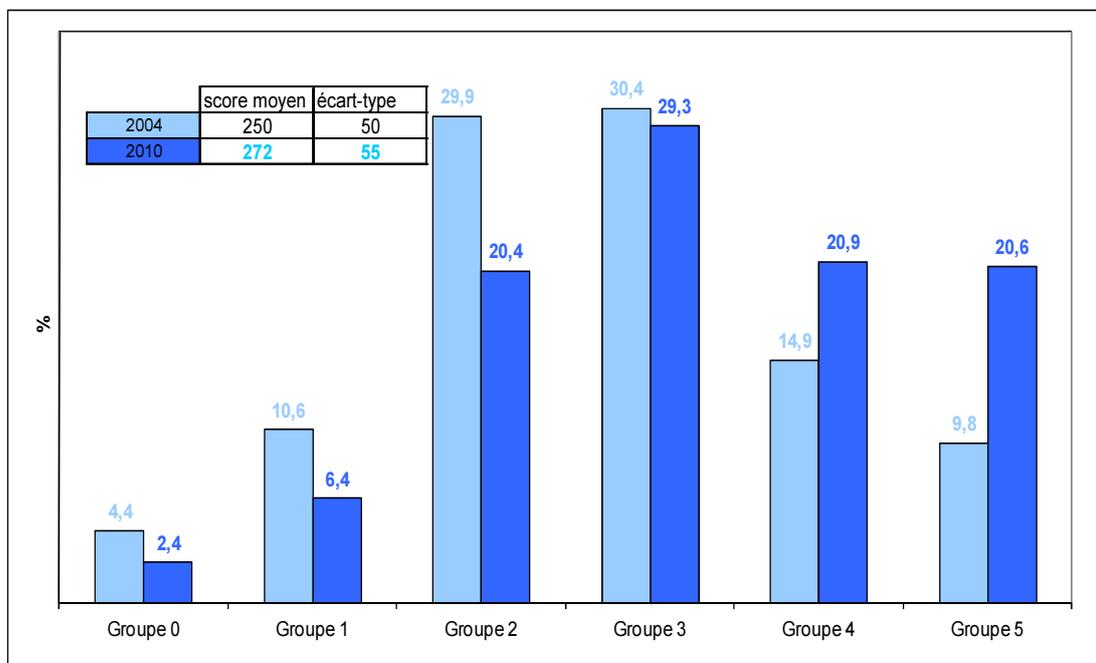
Source : Ministère de l'éducation nationale

ÉVOLUTION DU SCORE MOYEN EN COMPRÉHENSION DE L'ORAL EN ANGLAIS ET RÉPARTITION DES ÉLÈVES PAR GROUPE DE NIVEAU EN 2004 ET EN 2010



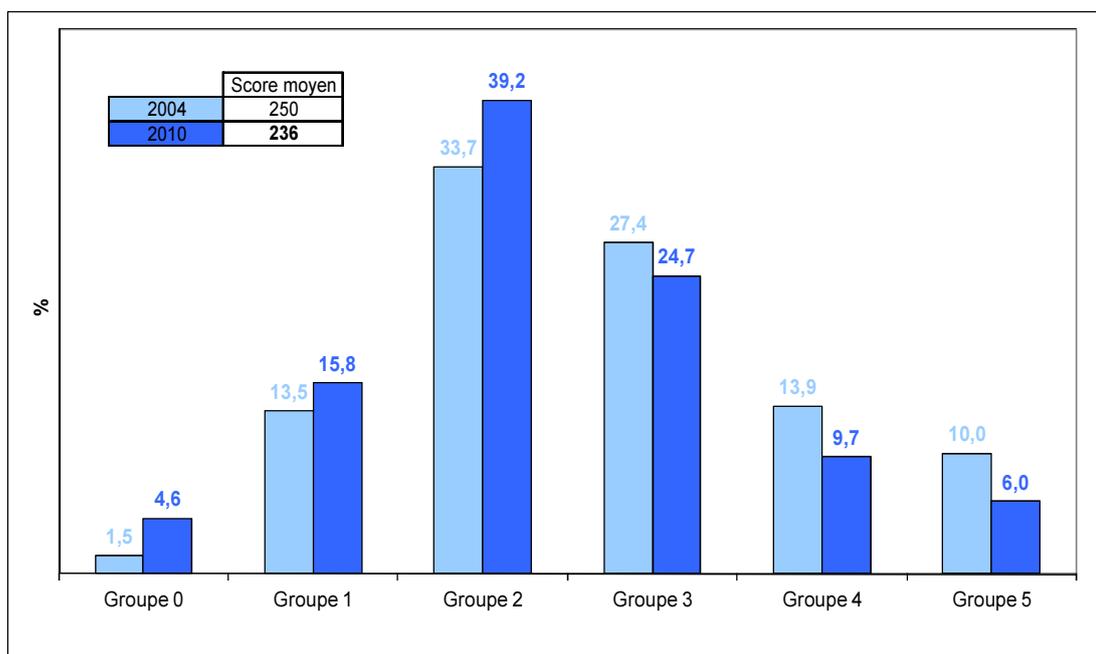
Lecture : en 2010, 25,9 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 29,5 % en 2004. Les valeurs sont arrondies à la décimale la plus proche et de manière à obtenir des sommes égales à 100 %.

ÉVOLUTION DU SCORE MOYEN EN COMPRÉHENSION DE L'ÉCRIT EN ANGLAIS ET RÉPARTITION DES ÉLÈVES PAR GROUPE DE NIVEAU EN 2004 ET EN 2010



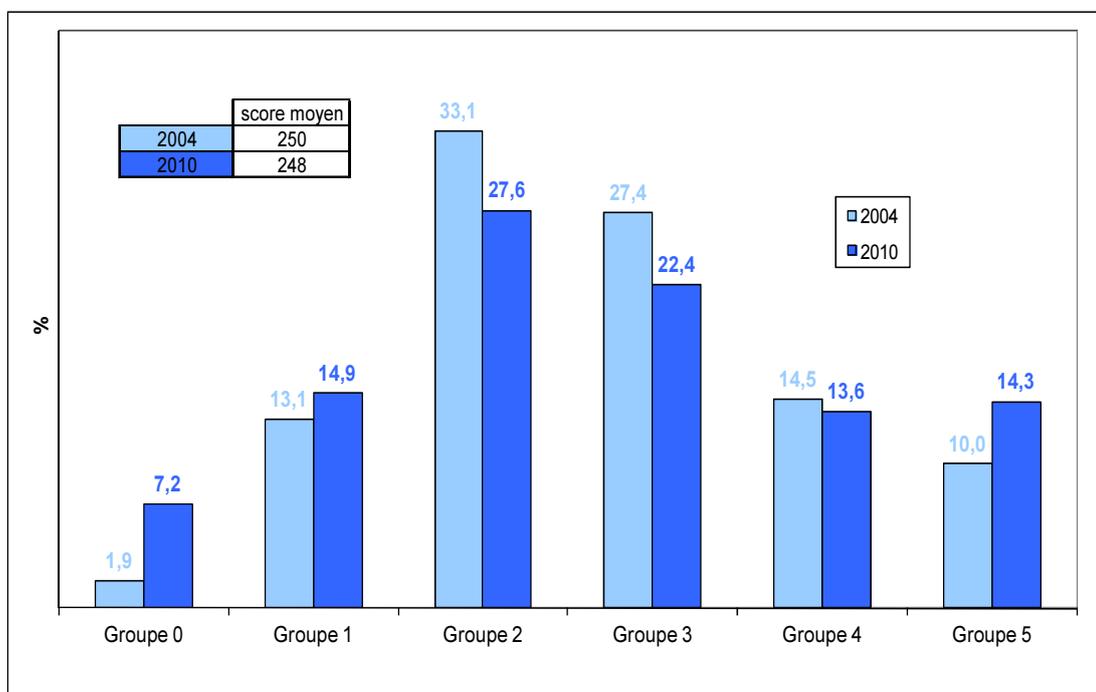
Lecture : en 2010, 29,3 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 30,4 % en 2004. Les valeurs sont arrondies à la décimale la plus proche et de manière à obtenir des sommes égales à 100 %.

ÉVOLUTION DU SCORE MOYEN EN COMPRÉHENSION DE L'ORAL EN ANGLAIS ET RÉPARTITION DES ÉLÈVES PAR GROUPE DE NIVEAU EN 2004 ET EN 2010



Lecture : en 2010, 24,7 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 27,4 % en 2004. Les valeurs sont arrondies à la décimale la plus proche et de manière à obtenir des sommes égales à 100 %.

ÉVOLUTION DU SCORE MOYEN EN COMPRÉHENSION DE L'ÉCRIT EN ANGLAIS ET RÉPARTITION DES ÉLÈVES PAR GROUPE DE NIVEAU EN 2004 ET EN 2010



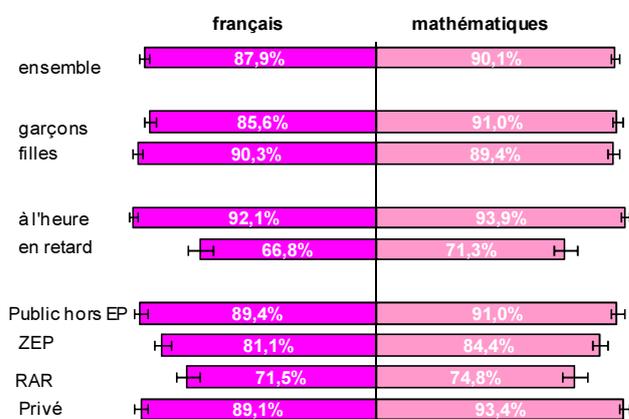
Lecture : en 2010, 22,4 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 27,4 % en 2004. Les valeurs sont arrondies à la décimale la plus proche, et de manière à obtenir des sommes égales à 100 %.

c) La maîtrise du socle commun

En référence au socle commun de connaissances et de compétences prévu par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, des évaluations sur des échantillons d'élèves en fin d'école primaire et en fin de collège ont été menées pour apprécier la proportion d'élèves qui, en fin de collège, maîtrisent les compétences de base. Ces évaluations sont réitérées chaque année pour permettre de mesurer l'évolution des compétences de base des élèves à la fin des deux cycles.

**MAÎTRISE DES COMPÉTENCES DE BASE EN FRANÇAIS ET EN MATHÉMATIQUES
FIN DE CM2 (2011)**

	En français, environ 88 % élèves de fin de CM2 sont capables :
Lecture	de chercher des informations en se référant à l'organisation d'un dictionnaire ; de comprendre globalement un texte littéraire ou documentaire court et d'y prélever des informations ponctuelles explicites
Maîtrise des outils de la langue	de maîtriser partiellement l'automatisation de la correspondance grapho-phonologique ; d'identifier les principaux temps de l'indicatif pour les verbes les plus fréquents ; de reconnaître les règles les plus simples d'orthographe lexicale et grammaticale



	En mathématiques, environ 90 % élèves de fin de CM2 sont capables :
Exploitation de données numériques	de prélever une information dans un tableau ; de résoudre des problèmes simples relevant de l'addition et de la soustraction
Connaissance des nombres et calcul	de passer d'une écriture en lettres à une écriture en chiffres (ou le contraire) et de comparer, d'additionner et de soustraire des nombres entiers naturels ; de reconnaître le double ou la moitié d'un nombre entier « familier » ; de passer d'une écriture en lettres à une écriture sous forme fractionnaire (ou le contraire) de fractions simples
Espace et géométrie	de reconnaître visuellement un triangle, un triangle rectangle, un rectangle, un carré ; de reconnaître par une représentation en perspective un cube ou un parallélépipède rectangle
Grandeurs et mesure	de mesurer la longueur d'un segment ; d'utiliser les unités de mesure des durées (sans calculs)

Lecture : 90,1 % des élèves de CM2 maîtrisent les compétences de base en mathématiques. L'intervalle de confiance de cet indicateur est de $\pm 1,9$ %.

**MAÎTRISE DES COMPÉTENCES DE BASE EN FRANÇAIS ET EN MATHÉMATIQUES
FIN DE TROISIÈME (2011)**

		français		mathématiques	
	En français, environ 78 % élèves de fin de troisième sont capables :				
Compréhension des textes	de reconnaître un texte explicatif ; de distinguer les principaux genres de textes ; de prélever des informations explicites ; de faire des inférences simples ; de donner une interprétation d'un texte sans difficulté de compréhension, à partir d'éléments simples	ensemble	77,7%		88,5%
		garçons	72,4%		89,1%
		filles	83,2%		87,8%
		à l'heure	87,6%		94,9%
		en retard	54,5%		73,3%
Maîtrise des outils de la langue	d'identifier les structures syntaxiques fondamentales ; d'analyser les principales formes verbales ; de faire un emploi pertinent du vocabulaire courant ; de repérer différents niveaux de langue ; de reconnaître les règles d'orthographe et de ponctuation, d'usage courant	Public hors EP	79,3%		89,7%
		ZEP	64,8%		78,0%
		RAR	46,6%		64,7%
		Privé	85,4%		94,6%
	En mathématiques, environ 89 % élèves de fin de troisième sont capables :				
Organisation et gestion de données, fonctions	d'utiliser une représentation graphique dans des cas simples (lecture des coordonnées d'un point, lien avec un tableau numérique dans une situation de proportionnalité, détermination des données d'une série statistique) ; de calculer la moyenne d'une série statistique ; de traiter des problèmes simples de pourcentages				
Nombres et calculs	de comparer des nombres décimaux relatifs écrits sous forme décimale ; d'utiliser les opérations élémentaires dans une situation concrète				
Grandeurs et mesures	d'effectuer pour des grandeurs (durée, longueur, contenance) un changement d'unités de mesure (h min en min, km en m, L en cL) ; de calculer le périmètre d'un triangle dont les longueurs des côtés sont données ; de calculer l'aire d'un carré, d'un rectangle dont les longueurs des côtés sont données dans la même unité				
Géométrie	d'identifier des figures simples à partir d'une figure codée et d'en utiliser les éléments caractéristiques (triangle équilatéral, cercle, rectangle) ; d'écrire et d'utiliser le théorème de Thalès dans un cas simple ; de reconnaître un patron de cube ou de parallélépipède rectangle				
		Lecture : 77,7 % des élèves de troisième maîtrisent les compétences de base en français. L'intervalle de confiance de cet indicateur est de $\pm 2,6$ %.			

2. La nécessaire remise à plat de la carte scolaire

Après croisement des résultats des travaux de recherche récents et de multiples déplacements sur le terrain pour affiner son diagnostic territorial, la mission d'information sur la carte scolaire, conduite par votre rapporteure pour avis, a retenu comme conclusion générale que **l'assouplissement de la carte scolaire depuis 2007 avait accru les disparités de recrutement entre les collèges et renforcé leur polarisation et leur hiérarchisation. Il a ainsi provoqué une hausse des inégalités scolaires entre territoires, entre établissements et entre classes sociales.**

Le diagnostic très précis porté par Marco Oberti, Edmond Prêteceille et Clément Rivière (IEP Paris) sur les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans l'agglomération parisienne a mis en évidence le renforcement de la ségrégation scolaire aux deux extrémités du spectre.¹ Les collèges où les catégories supérieures étaient surreprésentées en 2007 ont encore accru leur homogénéité sociale, de même que les collèges les plus défavorisés, notamment ceux où la part des familles d'origine étrangère est importante.

A l'échelle de l'Île-de-France, l'indice de dissimilarité est très fort. Il faudrait qu'entre 75 % et 80 % des enfants d'ouvriers non qualifiés en classe de 6^e changent de collège pour qu'ils soient distribués dans les établissements de la même façon que les enfants de professions libérales ou de cadres supérieurs. Autrement dit, il existe une faible probabilité de rencontrer dans un même collège d'Île-de-France des enfants de catégories sociales éloignées. Il existe de faible chance de cohabitation scolaire entre enfants populaires et favorisés, preuve d'une très forte ségrégation scolaire.²

Il ressort même de l'analyse territoire par territoire que la ségrégation scolaire des enfants est plus forte que la ségrégation résidentielle des adultes. Les enfants, en particulier issus de CSP+, se mélangent moins que les parents.

Le département de Seine-Saint-Denis se singularise fortement puisqu'il ne comprend aucun collège public de type supérieur, c'est-à-dire dans lequel sont surreprésentées les catégories sociales supérieures. Il connaît, en revanche, une très forte surreprésentation des collèges des types les plus défavorisés, où sont notamment surreprésentés les enfants d'immigrés de première ou de deuxième génération.

A l'opposé, Paris et les Hauts-de-Seine connaissent une surreprésentation des collèges des types les plus favorisés socialement et ne présentent aucun collège privé de type défavorisé. A l'intérieur de ces zones, néanmoins, il peut exister une ségrégation scolaire très forte. Ainsi, à Paris sur

¹ M. Oberti, E. Prêteceille & C. Rivière, *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, rapport pour le Défenseur des Droits et la DEPP du ministère de l'éducation nationale, janvier 2012.

² À noter que d'après le rapport Oberti-Prêteceille-Rivière, les enfants de policiers et de militaires sont distribués dans les établissements quasiment de la même façon que les enfants de CSP+.

18 collèges connaissant une surreprésentation de parents immigrés et de parents ouvriers peu qualifiés, 15 sont situés dans les 18^e, 19^e et 20^e arrondissements.

Entre 2007 et 2011, du fait de l'assouplissement de la carte scolaire, l'écart entre les collèges s'est accru et la spécificité des profils sociaux spécifiques de chaque catégorie d'établissement s'est nettement accentuée.

En outre, la dynamique du recours à la dérogation est également très différente selon les départements : en Seine-Saint-Denis, les flux sont dirigés vers des collèges de même profil, tandis que dans les Hauts-de-Seine, les flux partent de collèges de type moyen-supérieur ou de type supérieur vers des collèges de profil encore plus élevé, dont il n'existe aucun équivalent dans l'Est parisien.

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire est patent mais votre rapporteure pour avis estime que le retour pur et simple à la situation antérieure est impossible. Surtout, il ne serait pas à la hauteur de l'enjeu essentiel, qui est bien de réussir la démocratisation de l'école républicaine, en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements.

Si l'assouplissement a perpétué et accentué les dynamiques de ségrégation, il n'est pas à l'origine des inégalités territoriales et sociales dont souffre l'éducation nationale. **Se contenter du seul retour à une sectorisation plus stricte, sans élaborer de nouveaux instruments de régulation des choix d'établissements, ne ferait qu'empêcher une détérioration supplémentaire d'une situation insatisfaisante.** La question de la participation du privé, en suspens depuis l'origine, ne serait pas réglée. Les stratégies de dérogations sur la base d'options et de parcours spécifiques resteraient à la disposition des familles, dont le capital socioculturel et la familiarité avec l'institution scolaire sont les plus grands. Les représentations des familles, dont l'inquiétude grandit avec la crise économique, ont été profondément affectées par l'assouplissement de la carte scolaire, dont l'effet idéologique surpasse les manifestations concrètes.

Pour lutter contre les tendances structurelles à la ségrégation entre établissements et, parfois, en leur sein, votre rapporteure pour avis préconise un changement radical de l'orientation politique générale qui a prévalu ces cinq dernières années. Il faut faire de la mixité sociale et scolaire un objectif central porté par le ministère de l'éducation nationale. Les cadres de l'éducation nationale pensent toujours en termes de flux et de rationalisation des affectations, c'est-à-dire selon la logique initiale de la sectorisation. Aussi sincère puisse être l'inclination des chefs d'établissement, des inspecteurs et des recteurs pour le brassage des publics, aussi tempéré qu'ait été l'assouplissement de la carte scolaire qu'ils ont mené, là aussi une certaine résignation prédomine quant à leur capacité à favoriser la mixité sociale.

L'éducation nationale tend à mettre en avant des causes purement externes sur lesquelles elle ne peut agir, comme la ségrégation urbaine. Personne ne peut contester l'importance de ces facteurs. Ils n'expliquent pas,

cependant, à eux seuls le développement des inégalités territoriales. Surtout, ils ne permettent pas de comprendre pourquoi la ségrégation scolaire est plus forte que la ségrégation résidentielle. Il faut bien reconnaître l'influence des facteurs internes au système éducatif, comme le développement foisonnant d'options et de parcours spécifiques, qui nourrissent l'évitement de la carte scolaire et la séparation des publics en classes de niveau homogènes.

L'éducation nationale a donc une part de responsabilité dans la production et l'entretien d'inégalités sociales et territoriales, à rebours de sa vocation même. **Votre rapporteure pour avis souhaite que l'éducation nationale, sans angélisme et sans fatalisme, réaffirme sa volonté et retrouve son ambition de donner les moyens de la réussite à chaque enfant partout sur le territoire national.** Il faut décidément rompre avec la logique de polarisation des établissements et d'abandon de certains territoires et de certains publics qui a prévalu depuis plusieurs années sous le nom de « politique d'excellence ». Elle ne doute pas de la volonté du nouveau ministre de l'éducation d'agir en ce sens, dans le cadre de la refondation de l'école qu'il a entreprise.

La mixité sociale doit être poursuivie parce qu'elle est en elle-même propice aux apprentissages et au développement de l'ambition dans les classes populaires, urbaines et rurales, victimes d'autocensure. Elle est aussi le moyen pour tous les enfants, de se confronter à des milieux, des conditions de vie, des aspirations et des personnalités aussi variés que la société française dans son ensemble. Votre rapporteure pour avis est convaincue que cette expérience est plus enrichissante pour de futurs citoyens que le confinement dans l'entre-soi. **C'est en promouvant la mixité sociale dans ses établissements que l'éducation nationale renouera avec la finalité politique essentielle qui est la sienne dans un régime républicain.**

B. UN CAP : REDONNER DU SOUFFLE PÉDAGOGIQUE EN MOBILISANT L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

1. Réviser la politique d'éducation prioritaire

Votre rapporteure pour avis déplore la déstabilisation dont a été victime l'éducation prioritaire du fait de l'assouplissement de la carte scolaire, d'une part, de la promotion idéologique d'une politique dite « d'excellence », d'autre part.

Il convient de distinguer trois phases dans le développement de l'éducation prioritaire. Dans un premier temps, elle répondait à une logique de compensation et constituait un instrument de lutte contre les inégalités ; ensuite, un glissement s'est opéré vers le traitement des symptômes et notamment vers la question du climat de vie scolaire. Cette logique est encore celle des circulaires ECLAIR qui visent à traiter des questions sociales

corrélées aux difficultés scolaires comme l'absentéisme et la violence, plutôt que de prévenir en amont l'apparition des difficultés scolaires.

Dans les dernières années, s'est opéré un second glissement et l'éducation prioritaire est devenue un instrument de sélection d'élèves « méritants », les autres étant maintenus dans des voies de relégation. Le développement des internats d'excellence en est un exemple. Il ne s'agit plus de s'adresser à l'ensemble des élèves en difficulté ou issus de milieux défavorisés mais de concentrer de maigres ressources sur une fraction identifiée comme « digne d'être amenée à l'excellence ». Cette politique d'élargissement et de diversification de l'élite est contraire à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, que votre rapporteure pour avis souhaite remettre au cœur de la politique scolaire.

L'assouplissement de la carte scolaire a particulièrement affecté les établissements de l'éducation prioritaire qui ont vu leurs effectifs s'éroder significativement en quelques années. D'après le rapport de Gabrielle Fack et Julien Grenet, à côté de l'évolution démographique tendancielle, 30 % des pertes d'effectifs des collèges RAR entre 2000 et 2009 ont été causées par l'assouplissement de la carte scolaire initié en 2007. On peut estimer que l'assouplissement est responsable d'une perte de 9 % des effectifs d'élèves scolarisés en RAR entre 2006 et 2009.¹ Mais si toutes les dérogations avaient été accordées, les pertes pour les collèges concernés se seraient élevées à 25 % de leur effectif.

Cette érosion massive des effectifs conduit ensuite à des baisses des dotations aux établissements concernés, puisque leur montant dépend du nombre d'élèves scolarisés. Les moyens consacrés aux établissements les plus évités, où se concentrent de grandes difficultés sociales s'amenuisent, ce qui ne peut que fragiliser davantage les établissements et stimuler encore les demandes de dérogation ou le recours au privé. Les cercles vicieux qui peuvent s'initier, contribuent à la formation de ghettos scolaires rapidement menacés de fermeture. Comment convaincre les parents qu'un enseignement de qualité homogène est assuré partout sur le territoire national, alors que le déclassement de certains collèges des zones urbaines sensibles est entériné ?

Le refus du fatalisme qui anime la démarche de votre rapporteure pour avis l'amène à **rejeter fermement les fermetures d'établissement sous prétexte de leur ghettoïsation**, sauf situation locale exceptionnelle. En effet, les possibilités de réaffectation des élèves sont limitées et ils seront répartis dans les collèges les plus proches, dont le profil sociologique est bien souvent similaire à celui du collège fermé. Dans un tel contexte, la fermeture d'un établissement ghettoïisé ne fera que renforcer les difficultés dans les autres collèges. On ne peut en attendre aucun progrès en termes de mixité ou de réduction des inégalités, ni en matière d'amélioration des apprentissages.

¹ G. Fack & J. Grenet, Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire, *École d'économie de Paris – Cepermap*, janvier 2012, p. 124.

En outre, dans certains quartiers sensibles, le collège même très ségrégué est un lieu de vie essentiel. Aussi bien concrètement que symboliquement, sa fermeture constituerait un véritable abandon aux conséquences redoutables. Elle rejaillirait sur toute la population du quartier, définitivement stigmatisée et privée d'un service public fondamental. Elle éloignerait encore davantage de l'école des familles qui n'en sont pas familières, alors que tout doit être fait au contraire pour renforcer la coopération entre les établissements et les parents, en particulier dans l'éducation prioritaire.

Plutôt que de fermetures, votre rapporteure pour avis préconise d'agir sur plusieurs leviers, complémentaires des politiques de la ville et de l'emploi. En premier lieu, il convient de maintenir les ressources des établissements très évités pour leur éviter de subir une double peine. En outre, il est fondamental d'assurer dans les établissements évités et défavorisés la stabilité de l'équipe éducative. Les établissements bénéficiant d'équipes éducatives stabilisées et de moyens préservés pourront se consacrer au mieux à la mise en œuvre de projets éducatifs innovants. Il leur faut retrouver du souffle pédagogique pour redonner confiance aux parents et enclencher une dynamique vertueuse.

Aujourd'hui, le mode d'allocation des moyens entre les établissements ne prend pas suffisamment en compte les différences existant entre les publics scolarisés. Votre rapporteure pour avis plaide pour une différenciation plus forte des ressources. Elle propose une modulation des dotations des collectivités territoriales et de l'État en fonction de la composition sociale des établissements afin d'accorder plus aux collèges et aux lycées défavorisés. Sans ce type de compensation financière, il ne paraît pas envisageable de réduire les inégalités de performances entre les établissements scolaires, dont la gravité a été mise en lumière crûment dans la dernière enquête PISA.

2. Rebâtir le partenariat avec les collectivités territoriales

Depuis plusieurs années, les associations d'élus se sont inquiétées d'un repli de l'éducation nationale sur elle-même, d'un refus du dialogue et de l'absence d'une réflexion sur les besoins et les spécificités des territoires. C'est particulièrement vrai en milieu rural, où l'enseignement ne peut se dérouler sur le même modèle que dans un grand centre urbain. Les difficultés, voire les impossibilités d'application du service minimum d'accueil, imposé aux élus, a constitué une des illustrations majeures de ce manque criant de concertation par le passé. De même, la suppression du samedi matin est venue d'une décision discrétionnaire de l'administration centrale, sans considération pour les transformations des activités périscolaires qu'elle imposait aux collectivités.

Les interventions accrues des collectivités de tout échelon appellent désormais une reconnaissance de leur rôle de partenaires coresponsables avec

l'État de la politique éducative. Le Gouvernement l'a compris et la concertation sur la refondation de l'école a permis aux élus locaux d'être écoutés et de voir reconnaître leur rôle fondamental, non seulement pour le financement mais aussi dans le domaine proprement éducatif.

A terme, une rénovation des commissions départementales de l'éducation nationale (CDEN), comme l'a suggéré le rapport de la concertation sur la refondation de l'école, sera nécessaire pour que la parole des élus puisse être entendue à la hauteur de leur participation effective à la vie des écoles. Aujourd'hui, les CDEN ne constituent pas des instances de concertation et de réflexion adaptées. Les réunions demeurent purement formelles et les avis rendus ne sont pas pris en compte par les autorités académiques qui passent systématiquement outre.

Par ailleurs, votre rapporteure pour avis salue la démarche entreprise sous l'égide du Président de la République, qui doit aboutir à transférer aux régions la compétence sur la fixation de la carte des formations professionnelles et les centres d'information et d'orientation. L'échelon régional est le plus pertinent pour mener ces politiques en fonction des ressources et des besoins du tissu socioéconomique de chaque territoire. L'expertise développée par les régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue des adultes se déploiera naturellement dans ce nouveau cadre partenarial avec l'État et les branches professionnelles.

C'est le premier pas vers la mise en place de compétences conjuguées entre l'État et les collectivités territoriales, et non plus simplement partagées, notion qui implique encore une séparation préjudiciable. L'aménagement concerté du temps de l'enfant, articulant avec souplesse temps scolaire et temps péri-éducatif, devrait en offrir bientôt une illustration supplémentaire.

Dans le cadre de la **réforme des rythmes scolaires**, que le ministre a lancée et que votre rapporteure pour avis soutient au nom de l'intérêt supérieur des enfants, devrait s'opérer un changement de culture et de logique pour concilier l'équité sur l'ensemble des territoires et l'adaptation aux circonstances locales. **Cela ne peut se faire sans l'appui des collectivités territoriales** qui devront être enfin reconnues comme des partenaires à part entière, dans le prochain projet de loi d'orientation et de programmation pour l'école.

L'inscription dans la loi des contrats éducatifs locaux en sera la traduction naturelle. Ils permettront, à l'échelle de chaque territoire, de concevoir et de mettre en œuvre un projet éducatif global, qui ira au-delà des horaires scolaires ou des emplois du temps. L'objectif est de mieux articuler temps scolaire, temps périscolaire, travail personnel, activités culturelles et sportives et vie de famille pour permettre la réussite et l'épanouissement des enfants.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteure pour avis émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

DEUXIÈME PARTIE
L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL 2012-2013

Crédits de paiement – PLF 2013 <i>(en millions d'euros, hors FDC et ADP)</i>	Total	Variation 2012-2013
(1) Programme 141 (public)	30 402,199	+ 761,441 (+ 2,57 %)
Action 3 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 183,588	+ 99,902 (+ 2,45 %)
Action 4 : Apprentissage	7,937	+ 0,142 (+ 1,79 %)
Action 7 : Aide à l'insertion professionnelle	54,046	+ 1,198 (+ 2,27 %)
Action 8 : Information et orientation	303,530	+ 7,416 (+ 2,5 %)
Action 9 : Formation continue et VAE	118,683	+ 2,749 (+ 2,37 %)
Total public	4 667,784	+ 111,407 (+ 2,45 %)
(2) Programme 139 (privé)	7 081,478	+ 0,674 (+ 0 %)
Action 5 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	758,504	- 0,286 (- 0 %)
TOTAL public - privé	5 426,288	+ 104,971 (+ 1,97 %)

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication à partir du projet annuel de performances de la mission

I. RETOUR SUR L'ONDE CHOC DE LA RÉFORME DE LA VOIE PROFESSIONNELLE

A. DE PREMIÈRES ÉVALUATIONS SUSCITANT L'INQUIÉTUDE

1. Des résultats décevants au baccalauréat nécessitant un diagnostic précis

Dans un précédent avis budgétaire, votre rapporteure pour avis s'était vivement inquiétée de l'onde de choc provoquée par la réforme extrêmement profonde que l'enseignement professionnel. La refonte n'a quasiment rien épargné de la carte des formations, de la construction des parcours et des modalités pédagogiques d'enseignement.

S'il était possible dès la courte phase d'expérimentation initiale d'en pressentir l'ampleur, il était encore trop tôt pour pouvoir déterminer précisément jusqu'où porterait la déstabilisation de la voie professionnelle. Il paraît aujourd'hui opportun d'en faire un premier bilan afin d'envisager les premiers correctifs.

En juin 2012, pour la première fois, les candidats au baccalauréat passés par le nouveau cursus en trois ans étaient nettement majoritaires. C'est aujourd'hui que l'épreuve de vérité commence pour les nouveaux bacheliers professionnels, qui doivent s'insérer sur un marché du travail très dégradé. L'alternative pour eux est de s'engager dans des études supérieures, dont tout laisse à penser qu'ils y sont mal préparés.

Pour mémoire, votre rapporteure pour avis n'était pas opposée par principe au bac professionnel en trois ans pour les meilleurs élèves. En revanche, elle a toujours plaidé pour le maintien en parallèle de l'ancienne voie en quatre ans, *via* le BEP, parce qu'elle redoutait une dégradation du sort des élèves les plus fragiles et la multiplication des sorties sans qualification. Malheureusement, ses craintes se confirment.

Certes, il convient de noter un point positif. En volume, jamais il n'y aura eu autant de bacheliers professionnels que cette année. Ils sont près de 188 400, soit 34 200 de plus qu'en 2011¹. Le taux d'accès au baccalauréat pour un élève de seconde est désormais proche de 65 % contre 25 % pour les anciens titulaires d'un BEP. A la session 2012, les bacheliers professionnels représentent 31,1 % des bacheliers, soit 3,8 points de plus qu'en 2011. Cela s'explique par une forte augmentation du nombre de candidats. Ce sont 241 100 candidats qui se sont présentés, soit 56 900 de plus qu'en 2011.

Pour partie, c'est un effet de la réforme qui a attiré, de façon limitée, de nouveaux publics vers la voie professionnelle. Mais surtout, il faut rappeler qu'un tiers encore des candidats en 2012 ont suivi l'ancien parcours en quatre

¹ DEPP, Résultats provisoires du baccalauréat - session de juin 2012, *Note d'information 12.12, juillet 2012.*

ans, *via* le BEP. Ce bourrelet dû aux doubles cohortes parallèles est censé s'éteindre définitivement en 2014. Dès l'année prochaine, le nombre de candidats et le nombre de bacheliers professionnels va se réduire fortement, de façon mécanique.

Il y a d'autant moins lieu d'être satisfait que le taux de réussite au baccalauréat professionnel a chuté en 2012 de 5,6 points par rapport à 2011. C'est la troisième année de baisse consécutive du taux de réussite, qui s'établit désormais à 78,2 %. La baisse concerne tous les secteurs, aussi bien la production que les services. Le taux de mentions délivrées au baccalauréat professionnel hors agricole diminue également de trois points, alors qu'il a augmenté de 3,6 points dans la voie générale : 40,7 % des bacheliers professionnels ont une mention contre 54 % des bacheliers généraux.

Les services du ministère de l'éducation nationale veulent y voir la contrepartie de l'effet volume : plus de candidats présentés entraînerait moins de reçus en proportion et parmi les reçus moins de bons élèves méritant une mention. Votre rapporteure pour avis craint, comme les professionnels unanimes, qu'il faille aussi et surtout s'inquiéter plus sérieusement de l'organisation de la scolarité en trois ans, qui est à la racine des échecs aux épreuves finales.

2. Un décrochage massif demandant une révision profonde de la réforme

Un autre sujet d'inquiétude devrait provoquer une prise de conscience rapide des lacunes et des dangers de la réforme menée depuis 2008 : le nombre des sorties du système scolaire demeure très élevé.

Pour la rentrée 2011, selon la DEPP, sont concernés 18,4 % des élèves à la fin de la première année de CAP, 13,6 % en seconde professionnelle et 12,8 % en première professionnelle.¹

L'IGEN considère que 51 600 élèves en 2010 et 57 500 en 2011 ont quitté la voie professionnelle sous statut scolaire avant même d'être entrés en dernière année de formation.²

La généralisation du bac professionnel en trois ans a manifestement provoqué une augmentation significative et préoccupante des sorties en seconde et en première. Le nombre de sorties passe ainsi de 7 278 en 2009 à 22 158 en 2011 à l'issue de la classe de seconde professionnelle et de 12 092 en 2010 à 25 811 en 2011 à l'issue de la classe de première professionnelle. Corrigé en tenant compte de la croissance des effectifs d'élèves en trois ans, le

¹ DEPP, Note sur la réforme de la voie professionnelle, *Concertation sur la refondation de l'école*, p. 7.

² IGEN, Suivi de la rénovation de la voie professionnelle : la certification intermédiaire, *Rapport n° 2012-053*, p. 15.

chiffage des sorties traduit une hausse de 2,35 points en seconde et de 0,73 point en première.¹

Même si le suivi statistique est loin d'être parfait, puisqu'il demeure très difficile de recouper les bases de données, il fait peu de doute que ces sorties débouchent rarement sur un contrat de travail, même en apprentissage, étant donné les réticences des entreprises à embaucher dans le contexte économique actuel. Il s'agit donc bien majoritairement de décrochage.

C'est certainement là l'échec majeur de la réforme de la voie professionnelle, qui demanderait à lui seul d'en revoir profondément l'architecture. Plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteure pour avis ont avancé notamment lors de leurs auditions l'idée d'ouvrir des cursus plus souples en quatre ans. *A minima*, il faudrait construire des passerelles effectives entre les cursus de baccalauréat et de CAP.

3. Des nœuds de difficultés pédagogiques

Entre autres points d'achoppement de la réforme, il convient de souligner que le processus d'accompagnement personnalisé n'est pas adapté, comme il était possible de s'en douter. Il aurait été surprenant au contraire que deux heures d'aide par semaine laissées à l'initiative des équipes locales suffisent à elles seules à régler la grande difficulté scolaire et les graves lacunes accumulées par les élèves. Il a été affirmé à votre rapporteure pour avis que l'on retrouvait de plus en plus d'élèves déchiffrant avec peine, ne maîtrisant qu'imparfaitement les mathématiques de base et rencontrant des problèmes pour se concentrer.

Mais ce sont surtout la certification intermédiaire et le contrôle en cours de formation qui cristallisent une grande partie des écueils de cette réforme. A cause de ces dispositifs, la progression pédagogique est perturbée, la charge de planification et d'organisation est démesurée, la fiabilité des évaluations est très incertaine, l'articulation avec l'accompagnement personnalisé et les périodes de formations en entreprise est déficiente. L'IGEN estime elle-même que « *l'éparpillement et la mosaïque d'épreuves disciplinaires renforcent la complexité et le peu de lisibilité du processus de certification.* »²

En outre, la certification intermédiaire souffre d'un grave manque de reconnaissance par les milieux professionnels qui, par rapport aux anciens diplômes qu'ils connaissaient, regrettent la perte de densité professionnalisante et la faible préparation à l'exercice d'un métier.³ Ceci implique que les titulaires de la certification intermédiaire auront beaucoup de mal à s'insérer sur le marché du travail avec cette seule qualification. Il devait pourtant s'agir d'une sorte de filet de sécurité pour les élèves les plus fragiles

¹ *Ibid.*, pp. 42-43.

² *Ibid.*, p. 20.

³ *Ibid.*, p. 17.

qui risquaient de ne pas tenir le raccourcissement à trois ans du cursus menant au baccalauréat.

Au-delà d'éventuelles simplifications d'organisation, qui paraissent à tout le moins indispensables, il conviendrait d'envisager le rétablissement de certaines voies parallèles d'accès au baccalauréat en quatre ans, plus progressives et articulées autour d'un BEP.

B. LA SAUVEGARDE NÉCESSAIRE DE LA VOIE SCOLAIRE

1. La concurrence de l'apprentissage

Il est parfois préconisé d'assouplir les cursus menant au CAP ou au bac professionnel en mettant en place des parcours dits « 1+2 » ou « 2+1 » : un an sous statut scolaire puis un contrat d'apprentissage sur deux ans ou bien deux ans en lycée professionnel et un an en alternance. Ces parcours existent de fait ici ou là et reflètent à la fois les hésitations d'orientation et la rareté des recrutements dans les entreprises. Votre rapporteure pour avis avoue être très réticente à la généralisation de parcours mixtes entre le statut scolaire et l'apprentissage.

C'est une demande que le Medef, notamment, a présentée lors de son audition, en faisant valoir le contexte économique dégradé et les difficultés pour les entreprises et pour les jeunes de s'engager dans un contrat d'apprentissage sur trois ans, jusqu'au bac professionnel. La chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a plaidé, quant à elle, pour qu'un jeune puisse être accueilli un an sous statut scolaire dans un CFA, avant qu'il ne signe un contrat d'apprentissage pour deux ans. Dans la première année, l'élève, qui n'est pas apprenti, accomplirait des stages avec le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Il convient de noter que ces appels au mixage des parcours et des voies veulent toujours déboucher sur l'alternance, le passage par la voie scolaire s'apparentant à un sas ou à une période d'attente, en attendant que les entreprises soient prêtes à accueillir des apprentis. C'est d'une certaine façon mettre la voie scolaire au service de l'alternance, alors qu'elles reposent sur deux logiques et deux approches de l'adolescent bien différentes.

Même si l'on pouvait admettre que des complémentarités entre la voie scolaire et l'apprentissage fussent recherchées, ne serait-ce que pour éviter des concurrences et des doublons dans certaines filières et sur certains territoires, il conviendrait de se prémunir contre la déstabilisation des lycées professionnels.

Il ne faut pas, en effet, négliger les phénomènes potentiels d'éviction au profit de l'apprentissage et au détriment du statut scolaire. Le risque existe que les employeurs débauchent vers l'apprentissage les « meilleurs » élèves dès la fin de la seconde ou de la première, avec la perspective d'un salaire immédiat pour le jeune. Dans ce cas, les « meilleurs » iraient tous vers

l'apprentissage, en renonçant d'ailleurs sans le savoir à toute poursuite d'études, quand dans le même temps, les autres élèves resteraient dans l'éducation nationale, qui accumulerait les difficultés sans voir croître parallèlement ses moyens pour les résoudre. Il sera facile ensuite de vanter les mérites de l'alternance, qui aura de fait sélectionné de meilleurs profils. La survalorisation de l'alternance crée ainsi elle-même les conditions de sa justification.

Quant au développement annoncé de l'apprentissage au sein des lycées professionnels, votre rapporteure pour avis considère que cette option ne constitue pas une bonne piste. Avant d'être suivie, elle nécessiterait de toute façon, de prime abord, d'apporter des réponses à certaines interrogations de fond. Les cohabitations entre publics différents et parcours différents posent, en effet, des problèmes pédagogiques et d'organisation très lourds.

Un adulte en reconversion professionnelle après un licenciement économique, un apprenti sous contrat de travail et un élève sous statut scolaire issu de SEGPA, par exemple, n'ont pas les mêmes attentes, ni les mêmes bases, de telle sorte qu'il serait illusoire de vouloir qu'une formation homogène s'adresse simultanément à chacun d'entre eux. Comment compte-t-on alors procéder ?

Le risque du mixage brut des publics, c'est bien la dissolution du groupe classe. Il est à craindre que faire classe pour les enseignants deviennent rapidement impossible face à une telle hétérogénéité. Alors que la profession a été durement mise à contribution par la RGPP et la réforme du bac, il faut éviter impérativement de mettre les enseignants devant des tâches impossibles à réaliser. Il ne saurait être question de laisser les personnels administratifs et enseignants gérer seuls avec les moyens du bord ce type de difficultés. Un cadre national précis et des moyens humains et financiers supplémentaires paraissent au minimum nécessaires. A défaut, nous nous retrouverions dans un cas classique de travail empêché qu'on bien décrit les sociologues et les psychologues.

Enfin, les propositions de mixage de l'apprentissage et de la voie scolaire ne doivent pas contribuer à occulter le déséquilibre frappant de moyens financiers entre les deux modes de formation. Il paraît beaucoup plus urgent de ce point de vue de revoir la répartition du produit de la taxe d'apprentissage. Selon le dernier chiffre disponible, il représente 1,9 milliard d'euros. Comme le taux d'imposition est proportionnel à la masse salariale, la montée du chômage fait baisser mécaniquement le produit.

Pour mémoire, 52 % de taxe d'apprentissage, le « quota » revient obligatoirement à l'apprentissage, *via* des versements calibrés aux CFA, à un fonds national et au Trésor public. Les 48 % restants, le « barème », sont en réalité des versements libératoires des entreprises vers les formations technologiques et professionnelles de leur choix. Aujourd'hui, les lycées professionnels pâtissent d'un affaiblissement alarmant des contributions des entreprises. La construction de la taxe et l'affectation des fonds par les

organismes collecteurs désavantagent très nettement les élèves de l'enseignement professionnel public.

Ainsi, au niveau de l'ensemble du second degré, le public reçoit à peine plus que le privé alors que ce dernier scolarise cinq fois moins d'élèves. Et plus finement, au sein du second degré public, les lycées généraux et technologiques reçoivent environ 5 % du produit contre moins de 3 % pour les lycées professionnels.

L'affaiblissement des contributions des entreprises aux lycées professionnels publics *via* la taxe d'apprentissage est extrêmement préoccupant, car elles représentent une source de financement essentiel des établissements dont ils ne peuvent en aucun cas se passer

2. Un dilemme entre l'insertion professionnelle et la poursuite d'études

Plus fondamentalement, votre rapporteure pour avis s'interroge sur la façon dont le Gouvernement entend tenir les deux objectifs qu'il promeut. En effet, comment à la fois développer l'alternance, notamment au niveau V, tout en facilitant les poursuites d'études dans le supérieur ? Autrement dit, comment concilier dans le même temps l'objectif d'insertion professionnelle rapide et celui d'élévation du niveau global de qualification de la population ?

A ce stade, les auditions que votre rapporteure pour avis a réalisées ne lui ont pas permis d'obtenir des réponses concrètes. Le dilemme reste donc encore à trancher. Il semble que si l'on favorisait trop l'apprentissage, on renoncerait alors à l'élévation du niveau de qualification au profit d'entrées accélérées sur le marché du travail.

A court terme, cette stratégie paraît de toute façon difficile à mener alors que la crise économique et financière provoque la contraction de l'activité des entreprises et l'arrêt des embauches. Il est déjà aujourd'hui très ardu pour les jeunes désireux de devenir apprentis de trouver un employeur susceptible de les recruter.

Mais à long terme, un développement démesuré de l'apprentissage n'apparaît pas plus viable. Une telle politique risquerait de n'apporter aucun profit, ni individuel, ni collectif.

En effet, pour la carrière professionnelle du jeune, une insertion rapide, avec les plus bas diplômes possibles, serait synonyme de moindre salaire, de moindre faculté d'adaptation, de moindre capacité à la reconversion et au final de moindre progression de carrière. Parallèlement, pour la compétitivité globale de l'économie, sujet d'actualité, renoncer à l'élévation du niveau de qualification serait prendre le contrepied de tous les objectifs portés et affichés par le Gouvernement. Cela rendrait certainement inopérante toute politique de reconquête industrielle.

Dans les discours qui ont accompagné la réforme de la voie professionnelle, et qui ne sont pas remis en cause aujourd'hui, la possibilité de poursuite d'études dans le supérieur a été précisément mise en avant. Elle a d'ailleurs séduit bon nombre de familles, si bien que les demandes de poursuites dans le supérieur, vers le BTS notamment, explosent. C'est ce qu'ont confirmé toutes les personnes auditionnées par votre rapporteure pour avis.

Précisément, la sous-direction des lycées et de la formation professionnelle du ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'en 2000, 22 % des bacheliers professionnels poursuivaient dans le supérieur mais qu'en 2012, la proportion était montée jusqu'à 43 %. Les BTS concentrent 80 % des demandes. Il semble que pour certains jeunes, le choix de passer un bac professionnel reposait sur un calcul : ils y voyaient la voie la plus simple et la plus facile pour accéder au BTS et aux études supérieures.

Pour autant, aucun dispositif concret d'accompagnement des bacheliers professionnels n'a été mis en place. Les résultats ne sont évidemment pas bons à l'université, mais aussi en BTS.

Nous devons donc collectivement réfléchir aux moyens de soutenir les bacheliers professionnels au cours de leur transition vers le supérieur. Les lacunes dans les matières générales et dans l'acquisition des méthodes de travail, nécessiteraient la mise en place d'un sas, peut-être d'une année, d'une sorte de propédeutique, de remise à niveau avant l'entrée en BTS ou en DUT.

Tant du point de vue de la capacité d'insertion sur le marché du travail que des poursuites d'études, la réforme commence à susciter de la frustration dans les familles et chez les élèves qui ont cru au discours de revalorisation de la voie professionnelle. Sans transformation des conditions d'accès à l'enseignement supérieur, cette revalorisation perdra tout son sens.

3. Les prémices de la régionalisation de la carte des formations

Un possible transfert aux conseils régionaux de la compétence sur les lycées professionnels, y compris sur les personnels enseignants, est semble-t-il écarté. Votre rapporteure pour avis s'en félicite, car les ressources financières des régions sont trop minces et leur expertise pédagogique trop faible pour assumer cette compétence.

Cependant, il est prévu de transférer aux régions la fixation de la carte des formations professionnelles. Le Président de la République s'y est engagé et les ministres du travail et de la formation professionnelle préparent ce mouvement. Les détails et même les contours exacts de ce projet ne sont pas encore connus. Il soulève plusieurs interrogations essentielles auxquelles votre rapporteure pour avis n'a pas obtenu de réponses pleinement satisfaisantes :

- sur le plan de la méthode, quelle répartition des rôles entre les présidents de conseils régionaux et les recteurs prévaudra-t-elle ?

- sur le plan des principes éducatifs, comment éviter l'aggravation des inégalités sociales et territoriales entre les élèves ?

- sur le plan de la stratégie économique de moyen et de long terme, comment tenir compte des besoins nationaux de développement des qualifications et des métiers ?

L'audition de l'Association des régions de France (ARF), représentée par M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin, a permis de mieux cerner les attentes des collectivités et les projets de refonte de la carte des formations.

Aujourd'hui, le contrat de plan régional de développement des formations (CPRDF) doit être rédigé de manière concertée, mais les régions déplorent que les autorités académiques ne respectent pas les orientations qu'elles préconisent en termes de publics visés, d'activités proposées et de territoires ciblés. Les recteurs semblent décider de leurs priorités sans tenir compte des collectivités. Les obligations qui ont pesé sur eux dans les dernières années du fait des suppressions de postes les contraignaient à parer au plus pressé avec des moyens réduits, de telle sorte qu'ils étaient trop souvent amenés à adopter une vision à court terme sans perspective stratégique.

L'ARF estime qu'en considération du principe de subsidiarité, les régions devraient assumer la compétence de fixation des cartes des formations professionnelles, car elles sont les mieux placées pour analyser le tissu économique. Si l'on prend l'exemple du Limousin, la carte doit par exemple tenir compte de l'importance de l'agroalimentaire autour de Brive et des métiers d'art à Limoges. La compétence sur la carte des formations professionnelles initiales et continues compléterait ainsi la compétence sur le développement économique au sens large, qui est reconnue aux régions dans le cadre des lois de décentralisation.

L'adoption d'une perspective régionalisée et l'attention portée aux besoins et aux ressources des bassins d'activité ne signifierait pas nécessairement l'abandon d'une stratégie nationale cohérente. L'ARF estime qu'il n'y aura pas de problèmes de frontières ou de coopérations entre les régions. Ces dernières accueillent en outre, des pôles de formation à vocation nationale, comme l'école d'application des travaux publics d'Egletons.

Votre rapporteure pour avis a pris acte de ces orientations, qui n'apaisent pas toutes ses inquiétudes. Elle souhaite que soit écartée la tentation de l'adéquationnisme étroit entre l'emploi et la formation, qui se retrouve bien souvent dépassé par les évolutions du marché du travail, des qualifications et des métiers. Ceci se révèle vite néfaste aussi bien pour les jeunes cantonnés dans des voies sans issue que pour le tissu économique, qui n'a plus les ressources humaines disponibles pour assumer les mutations d'activités.

En outre, elle considère que la spécialisation géographique des formations ne doit pas être poussée trop loin, sous peine de restreindre

drastiquement l'éventail des formations offertes aux jeunes et de renforcer encore le déterminisme géographique, qui les pousse à entrer dans les formations les plus proches de leur domicile. Se joue ici aussi la question de l'orientation par défaut, dont on connaît les ravages.

Enfin, il faudra veiller à préserver la possibilité pour l'État de prévoir la création de formations à visée nationale afin de soutenir sa stratégie globale de politique industrielle.

LE SORT DES GRETA EN SUSPENS

Au cours de ses auditions, votre rapporteure pour avis a également pu évoquer brièvement le sujet de la transformation des groupements d'établissements (GRETA), chargés de la formation continue des adultes en groupements d'intérêt public (GIP).

Les dispositions législatives renvoient à une convention. Le délai imposé par la loi Warsmann II arrive à échéance en 2013 et ne sera pas tenu en tout état de cause. Une modification législative est nécessaire au moins pour repousser l'échéance.

Dans quelle mesure est-il possible d'aller plus loin et de proposer des garanties statutaires aux personnels, qui souhaitent rester régis par le droit public ? Est-il envisageable de revenir sur le principe même de la transformation en GIP, à laquelle votre rapporteure pour avis s'était opposée ?

Des négociations sont ouvertes entre le ministère de l'éducation nationale et les personnels, mais il est difficile d'en prévoir l'issue, d'autant que ce dossier dépend également du ministre de la fonction publique.

II. LES PRÉALABLES NÉCESSAIRES À LA RESTAURATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

A. ROUVRIRE LE CHANTIER DE L'ORIENTATION

1. La perpétuation des inégalités de destins scolaires

L'orientation à l'issue du collège connaît toujours de grandes disparités selon le milieu d'origine de l'enfant. Les mécanismes de reproduction des inégalités sociales sont bien connus. Les choix scolaires d'options, d'établissement et de filière sont fortement marqués par l'origine sociale des familles et se répercutent sur le devenir des enfants. L'environnement scolaire a une influence déterminante sur les chances de réussite des enfants et constitue un facteur d'accentuation des inégalités sociales, notamment *via* les effets de pairs et la modulation des attentes des enseignants en fonction de leur perception du groupe classe.

Les divergences de destin scolaire selon l'origine sociale n'ont absolument pas été affectées par la réforme de la voie professionnelle, qui n'en attaquait pas les racines. Il faut surtout éviter que le CAP ne devienne une voie de relégation pour les enfants des milieux populaires, au capital socioculturel plus faible et dont la tendance à l'autocensure est plus marquée. Couplé avec l'affaiblissement définitif des BEP en raison de l'inadéquation de la certification intermédiaire, avec l'inefficacité des passerelles et avec le déterminisme géographique imposé par la carte des formations, un tel fléchage des CAP accentuerait encore la logique de tri social qui prévaut après le collège.

ORIENTATION EFFECTIVE DES ÉLÈVES APRÈS LA TROISIÈME (EN %) FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM – PUBLIC ET PRIVÉ

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Seconde générale et technologique	56,7	56,6	56,5	56,7	57,2	58,8	59,9	60,0
Second cycle professionnel dont:	26,3	26,7	26,3	26,3	26,3	25,8	25,9	25,5
- Première année de BEP en 2 ans	23,7	23,0	22,4	22,2	15,4	3,3	3,0	0,0
- Première année de CAP en 2 ans	2,4	3,4	3,4	3,5	3,9	5,0	4,8	4,7
- 2 ^{de} professionnelle (Première année de BPRO en 3 ans) (1)	-	0,2	0,4	0,5	7,0	17,4	18,0	20,7
- Autres formations professionnelles (2)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Redoublement de la troisième	6,6	6,1	6,2	5,8	5,4	5,0	4,9	4,3
Entrées en apprentissage, orientations hors éducation nationale et sorties du système éducatif	10,4	10,5	10,9	11,0	11,0	10,4	10,1	10,2

(1) Première année de baccalauréat professionnel en 3 ans à partir de la classe de 3^e.

(2) Première année de CAP en 3 ans ou CAP en 1 an.

Source : Ministère de l'éducation nationale

En 2011, à l'issue de la 3^e, 60 % des élèves se sont orientés vers une seconde générale et technologique et 25,5 % d'entre eux ont intégré la voie professionnelle, tandis 10,2 % de la cohorte quittait le système scolaire. Si le taux de redoublement a fléchi en dix ans, le taux de sorties est resté inchangé. A la rentrée 2011, 20,7 % des élèves de 3^e ont rejoint une seconde professionnelle et 4,7 % des CAP et 3 % les derniers BEP. En dix ans, les flux vers le CAP ont ainsi doublé, tandis que le taux de redoublement de la classe de Troisième baissait d'un tiers pour s'établir à 4,3 %.

Dans la mesure où l'on ne peut attribuer uniquement les sorties à des entrées dans l'apprentissage ou dans l'emploi, il faut reconnaître que la politique de lutte contre le décrochage n'a produit aucun effet tangible et durable. Les sorties précoces touchent nettement plus les garçons.

TAUX DE SORTANTS PRÉCOCES (EN %), SELON LE SEXE (ENTRE 2003 ET 2011)

En France métropolitaine

	Hommes	Femmes	Ensemble
2003	13,9	10,8	12,3
2004	13,9	10,3	12,1
2005	14,0	10,3	12,1
2006	14,2	10,6	12,4
2007	14,9	10,2	12,5
2008	13,4	9,4	11,4
2009	14,2	10,1	12,1
2010	15,1	10,0	12,5
2011	13,8	10,1	11,9

Champ : jeunes âgés de 18 à 24 ans ayant terminé leurs études initiales sans diplôme ou seulement avec le brevet et n'étant pas en situation de formation au moment de l'enquête.

Source : Ministère de l'éducation nationale

LE REPÉRAGE DES ÉLÈVES DÉCROCHEURS

Le système interministériel d'échange d'informations (SIEI) sur le décrochage est le dispositif, autorisé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui permet par un croisement de fichiers, d'identifier les jeunes qui ont décroché. Les données produites par le SIEI sont accessibles à des responsables locaux (458 responsables de plates-formes et 146 responsables départementaux), habilités par les préfets de département, *via* une application et de manière sécurisée.

Le SIEI permet, par interrogation régulière des bases informatiques, d'identifier les jeunes décrocheurs de 16 ans et plus, non scolarisés dans un système de formation initiale et n'ayant pas eu le diplôme de fin du cycle dans lequel ils étaient inscrits. La dernière campagne, de mars 2012, a permis d'identifier, pour le ministère de l'éducation nationale, 229 877 décrocheurs, dont 72 249 sont connus (à divers degrés) d'une mission locale.

45 % sont des filles. 19 846 ont déjà un diplôme de niveau V. Les moins de 18 ans représentent 39,3 % de l'ensemble, soit 90 456 jeunes.

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les enfants d'ouvriers, de chômeurs n'ayant jamais travaillé ou de personnes sans activité sont massivement surreprésentés dans le second cycle professionnel. La moitié des élèves en voie professionnelle sont issus d'une famille d'ouvriers ou de personnes sans activité, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers de l'effectif global du second degré.

A l'inverse, la part des enfants d'enseignants est proportionnellement plus élevée dans le second cycle général et beaucoup plus faible dans l'enseignement professionnel. Au sein même de la voie professionnelle, ces élèves se dirigent plus vers le bac professionnel que vers le CAP. Ainsi, ils représentent 3,3 % de l'effectif global dans le secondaire mais seulement 0,9 % des CAP. Il en est de même pour les enfants de parents exerçant une profession libérale ou d'encadrement : comptant pour 18,3 % des effectifs du secondaire, ils ne représentent que 7,1 % des baccalauréats professionnels et 4 % des CAP contre 25,6 % des lycéens de la voie générale et technologique.

Pour s'émanciper des logiques de tri social qui sous-tendent la procédure d'orientation en fin de Troisième, c'est bien en amont qu'il faut agir. Dès l'école primaire et l'école maternelle, apparaissent les premières divergences de trajectoires d'apprentissage entre les enfants selon leur milieu d'origine. C'est donc bien les premières années d'instruction qu'il faut repenser pour attaquer à la racine l'échec scolaire. Le développement de la préscolarisation dès deux ans est une des clefs qui permettra de réduire les inégalités de destin scolaire et de faciliter en aval une orientation choisie.

**ÉLÈVES DU SECOND DEGRÉ SELON LA CATÉGORIE SOCIALE
DE LA PERSONNE RESPONSABLE DE L'ÉLÈVE EN 2011-2012 (EN %)**

	Agricul- teurs	Artisans, commerçants	Prof.lib., cadres	Prof. intermédi.	Enseignants	Employés	Ouvriers	Sans activité
Second cycle GT	2,0	11,0	25,6	15,0	4,7	15,9	18,7	4,8
CAP	1,1	7,0	4,0	7,9	0,6	17,0	38,6	20,3
BEP	2,0	8,3	5,8	12,2	0,9	20,9	37,1	10,1
Bac pro	1,4	9,6	7,1	11,5	1,0	18,8	35,5	11,4
Ensemble	2,0	10,5	18,3	13,1	3,3	16,8	26,1	7,9

Source : RERS 2012 – Ministère de l'éducation nationale

Il est temps de rompre avec un utilitarisme à courte vue qui transforme l'orientation en un pur mécanisme de sélection des meilleurs et d'affectation des plus faibles en fonction des variations de la demande de main-d'œuvre des employeurs. Il faut remettre à plat la conception française de l'orientation pour remédier à ces effets de sélection sociale.

La conception utilitariste de l'orientation implique une réduction des actions d'orientation à la simple information sur les métiers et les formations, sans tenir compte du niveau de maturité des élèves, ni du degré de stabilité de leurs goûts et de leurs ambitions. C'est pourquoi nous ne pouvons tout réduire à la recherche des débouchés et de l'insertion professionnelle immédiate.

Choisir un métier, c'est aussi choisir un statut dans la société. Les adolescents le pressentent et redoutent d'être enfermés dans un rôle social qu'ils n'ont pas choisi, à l'issue de la procédure d'orientation en fin de Troisième. Il n'y a rien d'étonnant, dès lors, à ce que les ruptures de parcours scolaires soient nombreuses après une orientation subie, par défaut et par l'échec.

De l'abondance d'information sur les formations et les métiers ne saurait naître spontanément un choix de carrière et de vie dans l'esprit du jeune. Il doit apprendre à consolider ses intérêts pour telle ou telle activité, à analyser à travers ce prisme les parcours qui lui sont proposés afin de progressivement s'y projeter. Le processus d'orientation comprend donc nécessairement une phase d'éducation au choix, qui reste très embryonnaire aujourd'hui.

Le parcours de découverte des métiers et des formations (PDMF), à compter de la classe de Cinquième, n'est pas satisfaisant à cet égard. Il s'appuie essentiellement sur les dispositifs existants comme l'option de découverte professionnelle, l'entretien personnalisé d'orientation, la séquence d'observation en milieu professionnel, voire l'accompagnement éducatif, au collège et l'orientation active au lycée. En somme, loin de constituer une véritable programmation année par année d'une éducation à l'orientation, le parcours ressemble plus à un memento des différents outils déjà mis en place.

Rien n'est prévu pour garantir la cohérence des différentes séquences que l'élève traverse année après année. C'est pourquoi l'articulation affichée du parcours de découverte avec l'acquisition des compétences sociales et civiques d'une part, de capacités d'autonomie et de d'initiative d'autre part, dans le cadre du socle commun de connaissances et de compétences se révèle très artificielle.

L'OPTION DE DÉCOUVERTE PROFESSIONNELLE 3 HEURES (DP3)

Expérimentée à la rentrée 2005, l'option de découverte professionnelle d'une durée de 3 heures a été généralisée à l'ensemble des collèges à la rentrée 2006 par un arrêté du 14 février 2005. D'après le cadrage réglementaire, elle vise à donner une approche des métiers, du milieu professionnel et de l'environnement économique et social, tout en contribuant à élargir et compléter la culture générale des élèves. Elle permet l'exercice d'activités variées : recherche documentaire, analyse, enquête sur le terrain, élaboration de comptes rendus ou de reportages, exposés en classe, préparation d'un parcours de formation cohérent avec un projet professionnel.

La DP3 est prise en compte pour l'obtention du diplôme national du brevet au même titre que les autres options facultatives (langues anciennes, langues vivantes étrangères ou régionales). Une des particularités réside cependant dans le fait qu'elle ne constitue pas une discipline et peut être prise en charge par tout enseignant de collège.

D'après les statistiques du ministère de l'éducation nationale, en 2008, 79 343 collégiens ont choisi cette option dans 80 % des collèges soit 10,7 % des élèves dont 48,6 % de filles.

La DP3 doit être distinguée du module de découverte professionnelle de 6 heures (DP6), qui, offerte aux élèves connaissant de sérieuses difficultés scolaires, se situe dans la perspective d'une réduction des sorties sans qualification du système éducatif. La DP6 sert à faire découvrir quelques champs professionnels et doit permettre des réalisations pratiques. Elle préfigure très souvent une orientation vers la voie professionnelle à la fin de la 3^e. A la rentrée 2008, 32 000 élèves ont suivi la DP6, 7 000 élèves au sein d'un collège et 25 000 élèves au sein d'un lycée professionnel.

Un rapport¹ de l'Inspection générale de l'éducation nationale daté de juin 2009 fait le point sur l'application de la DP3. Le bilan n'est pas négatif mais sont toutefois relevés une forte hétérogénéité dans les démarches concrètement suivies au sein des établissements, une faiblesse certaine du pilotage pédagogique au niveau académique et un déficit général d'évaluation du dispositif.

Certains collèges ne sont pas parvenus à mettre en place et à pérenniser la DP3 pour des raisons variables : elle entre parfois en concurrence avec la DP6 dans certains établissements où se concentrent des élèves en difficulté scolaire ; elle peut également souffrir indirectement des représentations sociales négatives qui sont malheureusement encore associées à l'enseignement professionnel ; elle s'articule parfois mal avec les stages obligatoires en classe de 3^e ; enfin, le collège manque quelquefois d'enseignants volontaires et suffisamment formés.

¹ *Inspection générale de l'éducation nationale, Un enseignement optionnel des classes de troisième de collège : la découverte professionnelle 3 heures, rapport n° 2009-054, juin 2009.*

En général, même dans les collèges où l'option est bien installée, elle ne parvient pas toujours à sortir de la simple information sur les filières et les métiers pour donner un rôle actif à l'élève lui permettant de mettre à profit les connaissances qu'il a acquises dans d'autres disciplines. L'inspection note, en outre, que la DP3 est souvent fléchée vers les élèves en difficulté et tend à se confondre avec une forme de soutien et d'aide personnalisée agrémentée d'une présentation du lycée professionnel vers lequel on se prépare à orienter l'élève. Cette dérive réduit considérablement l'intérêt du dispositif qui s'apparente alors à une forme regrettable de préorientation, similaire à la DP6.

Votre rapporteure pour avis tient particulièrement à ce que les inégalités de genre soient combattues, afin de briser les représentations qui enferment garçons et filles dans des stéréotypes archaïques.

PROPORTION DE BACHELIERS DANS UNE GÉNÉRATION (2011)

(en %)	Garçons	Filles	Ensemble
Bac général	30,7	42,2	36,3
Bac technologique	15,1	17,3	16,2
Bac professionnel	21,0	17,1	19,1
Ensemble	66,8	76,6	71,6

Source : MEN-DEPP ; champ : France métropolitaine+DOM

RÉPARTITION DES JEUNES INTERROMPANT LEURS ÉTUDES SELON LEUR DIPLÔME LE PLUS ÉLEVÉ

Sortie de formation initiale (2008, 2009, 2010)	Ensemble	Hommes	Femmes
	en %	en %	en %
DEA, DESS, Master, Doctorats	11	10	12
Écoles supérieures	5	6	5
Licence, maîtrise	11	8	13
DEUG, BTS, DUT et équivalents	12	12	11
Paramédical et social	3	1	5
Total diplômés des études supérieures	42	37	46
Baccalauréat général	8	7	9
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilé	17	17	18
CAP, BEP ou équivalent	16	17	14
Total diplômés des seconds cycles du secondaire	41	41	41
Brevet seul	8	9	7
Aucun diplôme	9	13	6
Total Brevet et aucun diplôme	17	22	13
Total sortants de formation initiale	100	100	100

Source : Insee, enquêtes Emploi, calculs : MEN-DEPP

2. La place des régions dans le service public d'orientation

Le Gouvernement a le projet de confier la maîtrise du service public territorialisé d'orientation aux régions, en vertu de leur compétence en matière de formation professionnelle et de développement économique. C'est le pendant du projet de régionalisation de la carte des formations.

Les détails du transfert de compétence ne sont pas précisément connus. Selon les informations recueillies par votre rapporteure pour avis au cours de ses auditions, il est envisagé pour l'instant de laisser les conseillers d'orientation-psychologues (CO-psy) sous la responsabilité de l'État mais de donner aux régions une autorité fonctionnelle sur les centres d'information et d'orientation (CIO) dans lesquels ils travaillent. Cette nouvelle tutelle se traduira par l'élargissement des compétences des CO-psy vers la formation continue.

C'est le modèle que préfigurent déjà des lieux d'information comme la Cité des métiers en Limousin. Ainsi que l'a indiqué M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional, des CO-psy y côtoient l'AFPA, les personnels des GRETA et les autres responsables de la formation continue. L'objectif est de donner à chaque citoyen, quel que soit son statut, son parcours et son âge, une information anonyme et gratuite afin d'éclairer son choix professionnel.

Tout en souhaitant la mobilisation de tous les acteurs locaux et nationaux, votre rapporteure pour avis craint que l'initiative du Gouvernement et de l'ARF ne repose sur une confusion entre l'orientation d'un jeune en formation initiale et l'orientation d'un salarié en formation continue.

Il s'agit pourtant de deux tâches très différentes, qui ne nécessitent ni les mêmes outils, ni les mêmes compétences. Rien *a priori* ne laisse penser que la régionalisation contribuera à améliorer les procédures et à faire régresser l'orientation subie. La tentation adéquationniste demeure, au contraire, bien réelle et risque d'aboutir à un renforcement du déterminisme et des inégalités sociales et territoriales. Un cadrage national fort et le maintien des compétences d'orientation au sein de l'éducation nationale paraissent au contraire nécessaires pour limiter les disparités régionales.

B. REPENSER LE MÉTIER D'ENSEIGNANT EN LYCÉE PROFESSIONNEL

1. Restaurer les viviers de recrutement

Les problèmes de recrutement des enseignants de lycée professionnel sont anciens, mais chaque élévation du niveau de recrutement qui ne prend pas en compte la spécificité de la profession, assèche davantage le vivier. Malgré les aménagements prévus pour certaines disciplines professionnelles, la réforme du recrutement des enseignants mis en place par le précédent gouvernement a ouvert, de l'aveu général, une crise majeure de recrutement en lycée professionnel.

Les parcours appropriés de master dans les universités ont été mis en place très hâtivement et restent largement invisibles pour les candidats potentiels, ce qui a conduit à un tarissement sans précédent du vivier de candidats. Beaucoup de filières ferment car elles ne sont pas financièrement viables en l'état. En effet, les masters préparant au concours du CAPLP requièrent certains équipements spécifiques et peuvent se révéler nettement plus coûteux que d'autres. Les universités ferment en priorité les masters les moins fréquentés qui grèvent leur budget et se réorientent vers la préparation au CAPES et à l'agrégation, si bien que de plus en plus de spécialités ne disposent d'aucun parcours universitaire approprié.

Dans les spécialités professionnelles pour lesquelles est levée la condition de master, les salariés concernés par une éventuelle reconversion sont très souvent éloignés de l'enseignement supérieur et leur préparation au concours semée d'embûches, d'autant que les procédures de validation des acquis de l'expérience demeurent lourdes à mettre en œuvre.

CONDITIONS DE DIPLÔME POUR S'INSCRIRE AU CONCOURS DE PROFESSEUR DE LYCÉE PROFESSIONNEL (PLP)

Le décret n° 2009-918 du 28 juillet 2009 mettant en œuvre la mastérisation dans l'enseignement professionnel et modifiant le décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des PLP tient partiellement compte de cette situation particulière. Il distingue en effet trois catégories principales de candidats au concours de PLP :

- les enseignants des disciplines générales (français, histoire-géographie, mathématiques...) ou des spécialités professionnelles pour lesquelles existe un diplôme de niveau I, qui doivent justifier de la détention d'un master ou d'un diplôme équivalent, en général pour les spécialités professionnelles un diplôme d'ingénieur ;
- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe qu'un diplôme de niveau III (DUT, BTS, DMA...), qui doivent justifier, outre la possession de ce diplôme, de cinq années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique ;
- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe pas de diplôme supérieur au niveau IV (baccalauréat, brevet professionnel, brevet de technicien...), qui doivent alors justifier, outre la possession d'un diplôme de niveau IV, de sept années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique.

D'après les statistiques du ministère de l'éducation nationale, le niveau de recrutement au concours externe de PLP pour la session 2012 est stable par rapport à 2011 et le nombre de postes offert pour la session 2013 a été porté à 1 601 postes, soit une augmentation de 18 %. Toutes les places offertes ne sont cependant pas pourvues : 143 postes sont restés vacants en 2011, soit 8,6 % et 119 également en 2012, soit 7,3 % du total de postes offerts.

Depuis la session 2012 des concours, le caractère professionnel des épreuves a été accru par l'introduction d'une épreuve de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) à l'admissibilité des concours internes de recrutement des personnels enseignants. Les candidats présentent un dossier récapitulatif des acquis de leur expérience à partir de la relation d'une ou plusieurs séquences ou réalisations à caractère pédagogique.

Ce nouveau type d'épreuve, qui trouve sa place dans les voies de concours existants, substitue aux exercices académiques plus traditionnels des modalités qui permettent aux candidats de valoriser l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise dans l'exercice de leurs fonctions.

ÉVOLUTION DES POSTES AUX CONCOURS DE PLP

		Postes	Inscrits	Présents	Admissibles	Admis	Écart admis/postes	Évolution postes offerts
2011	PLP externe	1 343	9 913	4 315	2 267	1 203	- 140	
	PLP interne	326	6 292	3 101	698	323	- 3	
	Total	1 669	16 205	7 416	2 965	1 526	- 143	
2012	PLP externe	1 357	10 483	4 343	2 301	1242	- 115	+ 1,0 %
	PLP interne	275	4 538	1 939	614	271	- 4	- 15,6 %
	Total	1 632	15 021	6 282	2 915	1 513	- 119	- 2,2 %
2013	PLP externe	1 601	10 977	-	-	-	-	+ 18,0 %
	PLP interne	166	-	-	-	-	-	- 39,6 %
	Total	1 767	-	-	-	-	-	+ 8,3 %

Source : Ministère de l'éducation nationale

La tendance à la baisse du nombre de postes offerts au concours interne se poursuit avec une chute de près de 40 % prévue en 2013, succédant à une baisse de 15 % en 2012. Le ministère de l'éducation nationale justifie cette décision par la perspective d'un recrutement réservé d'enseignants contractuels, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Plus de 4 000 contractuels enseignants des disciplines professionnels sont éligibles à ce recrutement. Votre rapporteure pour avis craint toutefois que cette politique envoie un mauvais signal et aggrave encore les difficultés de recrutement des lycées professionnels.

Pour corriger la déplétion du vivier de professeurs des lycées professionnels, il conviendra sans doute de s'appuyer sur plusieurs dispositifs en parallèle pour ouvrir de multiples voies d'accès aux métiers. En particulier, la mise en place de mécanismes de prérecrutement dès la licence apparaît indispensable pour sécuriser sur le long terme le recrutement de PLP,

développer progressivement leurs aptitudes professionnelles et diversifier l'origine sociale du corps.

2. Soutenir et accompagner les personnels dans l'évolution de leur carrière et de leur métier

Comme l'ensemble du corps enseignant, le métier de PLP subit aujourd'hui une grave crise, dont l'épuisement des recrutements est le symptôme le plus frappant. Elle est née de la succession rapide de réformes déstabilisantes déplaçant le cœur de métier dans un contexte d'austérité budgétaire sans précédent. La refonte complète du parcours a constitué un facteur aggravant les difficultés des personnels des lycées professionnels.

Les organisations syndicales, comme les chercheurs, insistent sur la progression de l'hétérogénéité des classes. C'est pour partie un effet de la multiplication des lycées des métiers intégrant l'apprentissage et la formation continue, dont les conséquences pédagogiques n'ont pas été pleinement tirées. Mais c'est surtout le fait du passage au bac professionnel en trois ans et du discours de revalorisation de la voie professionnelle qui a porté symboliquement auprès des familles. De plus jeunes élèves arrivent en seconde professionnelle, souvent avec un meilleur niveau scolaire dans les matières générales que par le passé.

Ainsi dans la cohorte d'élèves suivie en Loire-Atlantique, par Vincent Troger (Université de Nantes), on compte désormais 3 % d'élèves de moins de quinze ans alors qu'avant la réforme, ils étaient extrêmement rares. Ces derniers auraient davantage trouvé leur place naguère dans l'enseignement technologique, éventuellement général. Un déversement des filières STI vers les lycées professionnels est très probable même s'il est difficile d'estimer son ampleur.

L'hétérogénéité croissante des publics auxquels ils s'adressent complique encore la tâche des enseignants, alors que la réforme leur demandait déjà un lourd travail d'ajustement tant sur le plan organisationnel que pédagogique. Plus spécifiquement, les moins de 15 ans posent problème pour leur admission en entreprise dans le cadre des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP), ce qui complexifie à nouveau la gestion du déroulement de leur formation.

La résolution de la crise du métier de PLP passe par une transformation de la politique de gestion des ressources humaines du ministère. Un accompagnement spécifique des enseignants en fin de carrière devrait être mis en place rapidement afin d'assurer un suivi ciblé de leur état physique et psychologique, de répondre à leurs besoins de formation particuliers, de prévoir des aménagements de leur temps de travail, ainsi que de leur environnement de travail. Il conviendra également de procéder à l'élaboration d'un plan d'action ambitieux pour améliorer les conditions de

travail, renforcer la médecine de prévention et protéger la santé des personnels.

Mais, votre rapporteure pour avis est convaincue que pour soutenir et accompagner les PLP dans les évolutions de leur métier, il faut surtout revoir la politique de formation continue. Bien qu'elle constitue un instrument majeur d'adaptation, la formation continue a été négligée depuis des années. Il est évident qu'il ne suffit pas de résoudre la question de la formation initiale et de l'entrée dans le métier pour dissoudre le malaise actuel qui prévaut chez les PLP. Cette mise en route doit être actualisée et complétée au cours d'une carrière de plusieurs dizaines d'années.

Les transformations du public scolarisé et le renouvellement des apports de la recherche aux pratiques pédagogiques rendent nécessaire la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de formation continue au sein de l'éducation nationale. Elle doit permettre d'offrir aux enseignants les ressources indispensables pour faire face aux exigences nouvelles, pour s'adapter tout au long de leur carrière et pour participer pleinement à la refondation de l'école qui s'annonce.

* *
*
*
*

Sous réserve de ces observations, votre rapporteure pour avis émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

TROISIÈME PARTIE
L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE 2012-2013

**Demandés pour 2013
(crédits de paiement en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	633,658			40,960	660,345
Action 2: Enseignement privé	211,111			346,950	558,061
Action 3: Aide sociale aux élèves				82,817	82,817
Action 4: Autres missions				3,682	3,682
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		5,591			5,591
Total	844,769	5,591		469,183	1 306,541

**Votés pour 2012
(crédits de paiement en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	617,790			40,893	658,684
Action 2: Enseignement privé	213,203			341,375	554,579
Action 3: Aide sociale aux élèves				80,677	80,677
Action 4: Autres missions				3,808	3,808
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		5,351			5,351
Total	830,993	5,351		466,754	1 303,099

Source : Ministère de l'agriculture – projet annuel de performances – mission « Enseignement scolaire » - programme 143

I. UN BUDGET EN HAUSSE MAIS COMPORTANT DES ZONES D'OMBRE

A. LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PRIVÉ

1. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2012

L'exécution budgétaire du budget de l'enseignement agricole est traditionnellement marquée par des reports, des gels et des annulations des crédits votés par le Parlement. Comme chaque année, votre rapporteur pour avis n'a pu manquer de s'interroger sur la mise à disposition effective des fonds au cours de l'année 2012.

Dans le cadre des procédures normales de gestion, les crédits votés en loi de finances initiale ont été soumis à l'application d'une **réserve de précaution**, dont le taux variait en fonction des actions et de la nature des crédits. En 2011, la réserve de précaution correspondait à 4,57 % des crédits de paiement, sur les dépenses hors titre 2, soit 21,5 millions d'euros, une somme comparable à l'année précédente. En 2012, les sommes mises en réserve ont significativement augmenté pour atteindre 27,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **26,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit 5,7 % des crédits**. En juillet 2012, **1,7 million d'euros supplémentaires en AE ont été gelés**, en réponse aux préconisations de la Cour des comptes dans son audit des finances publiques

Des reports de crédits du budget 2011 ont été autorisés sur l'exercice 2012 par un arrêté du 27 mars 2012 à hauteur de 18,7 millions d'euros en AE, mais seulement 500 000 euros en crédits de paiement. Les AE reportées ont été intégrées à la réserve de précaution et ne devaient être utilisées qu'en cas d'insuffisance de moyens.

En revanche, un mouvement de fongibilité asymétrique a permis de libérer **17,4 millions d'euros de crédits supplémentaires** afin de permettre conformément aux dispositions du code rural le **versement de la subvention « article 44 »¹ aux établissements privés**.

Selon le ministère de l'agriculture, hors abondement du programme en loi de finances rectificative et hors levée de la réserve de précaution, le montant des **reports de charges prévisibles fin 2012** sur le programme 143 serait de **23,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, dont 9,5 millions d'euros pour l'enseignement privé du temps plein et 13,9 millions d'euros pour l'enseignement privé du rythme approprié.

La levée de la réserve de précaution, demandée par le ministère de l'agriculture, est donc essentielle pour éviter ces reports de charges, qui pénaliseraient comme par le passé l'enseignement privé et sa capacité à répondre

¹ En référence à l'article 44 du décret du 14 septembre 1988 en application de la loi Rocard.

aux demandes des familles et des élèves. Dans le meilleur des cas, **après dégel, le report de charges s'élèverait à 2,94 millions d'euros en CP.**

Comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis se montrera particulièrement vigilant sur l'exécution du budget au cours de l'année 2013 et sur le suivi du montant des reports de charge, qui, dans l'enseignement privé, affectent directement l'offre de formation et la scolarisation des élèves.

2. L'évolution des crédits pour 2013

Le programme 143 a connu comme seul changement de périmètre depuis le budget 2012 le **transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État sur l'enseignement public et privé du second degré et sur la santé scolaire** à compter du 1^{er} janvier 2012. Ce transfert affecte marginalement la masse des crédits puisqu'il ne porte que sur 1,54 million d'euros.

Il convient de rappeler que le budget précédent avait été marqué par le transfert des sous-actions dédiées à la formation continue en centrale et en services déconcentrés, vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Il s'agissait de constituer un budget unique de la formation pour l'ensemble des agents du ministère de l'agriculture.

Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole connaissent une **hausse de 21,7 millions d'euros en CP et de 8,9 millions d'euros en AE** dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport au budget antérieur, soit une **hausse de 1,66 % en CP et de 0,68 % en AE.**

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette augmentation globale pour la troisième année consécutive **mais elle déplore que l'enseignement agricole soit nettement moins bien traité que l'éducation nationale.** Le budget de la mission « Enseignement scolaire » hors programme 143 augmente en effet de 2,99 % dans le PLF 2012 par rapport à la LFI 2011.

Certes les réseaux ne sont pas organisés de la même façon, mais il faut rappeler que les années passées, l'enseignement agricole a payé un lourd écot à la révision générale des politiques publiques. Il a considérablement modernisé son organisation et sa gestion des crédits, sans rien de comparable à l'éducation nationale. Cette année encore, il **participe à l'effort de maîtrise des finances publiques** avec une réduction de 11,2 % des charges de pensions pour les emplois gagés des CFA et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), de 4,1 % des crédits de l'inspection et de 4,7 % des fonds destinés à l'organisation des examens.

Si l'on veut affirmer clairement la légitimité de l'enseignement agricole à trouver toute sa place au sein du système éducatif, il convient de **veiller sur le long terme à l'équité de traitement avec l'éducation nationale.**

Crédits de paiement (millions d'euros)	LFI 2012	PLF 2013	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	830,994	844,768	+ 13,775	+ 1,65 %
Hors titre 2	472,105	480,000	+ 7,895	+ 1,67 %
Total	1 303,099	1 324,768	+ 21,669	+ 1,66 %

Source : Ministère de l'agriculture

Votre rapporteur pour avis note cependant que la croissance des crédits de titre 2 traduit surtout une augmentation des fonds versés au **compte d'affectation spéciale Pensions**, qui représente désormais **198,5 millions d'euros**. Ce poste **croît de 4,47 %** lorsque l'ensemble des crédits de titre 2 croît de 1,65 %.

Au sein de l'action 1 (enseignement public), il convient de remarquer les hausses de crédits hors titre 2 suivantes :

- 0,6 million d'euros alloués à l'établissement public national de Rambouillet pour des travaux de mise aux normes ;

- 426 000 euros pour la rémunération sur le titre 6 de 20 assistants d'éducation recrutés à la rentrée 2012 ;

- 82 000 euros sur les frais de déplacement des enseignants pour assurer la mise au niveau de l'exécution 2011.

Votre rapporteur pour avis tient également à souligner les efforts faits sur **l'aide sociale aux élèves** (action 3) :

- 1,02 million d'euros supplémentaires pour les bourses sur critères sociaux afin de tenir compte de la revalorisation annuelle des taux, de l'augmentation du nombre de boursiers et de l'accroissement du taux de poursuite d'études dans le supérieur ;

- 1,12 million d'euros sur le fonds social lycéen permettant le recrutement d'AVS-i (40 à la rentrée 2012 et 30 à la rentrée 2013) pour faciliter la scolarisation des élèves handicapés dans l'enseignement agricole.

		Titre	LFI 2012		PLF 2013		Evolution	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prog 143	Enseignement technique agricole		1 315 842 599	1 303 098 934	1 324 768 162	1 324 768 162	8 925 563	21 669 228
	Hors personnel (hors titre 2)		484 848 962	472 105 297	480 000 000	480 000 000	-4 848 962	7 894 703
	Personnel (titre 2)		830 993 637	830 993 637	844 768 162	844 768 162	13 774 525	13 774 525
Action 1	Enseignement public		658 684 004	658 684 004	674 617 405	674 617 405	15 933 401	15 933 401
01-01	Personnel permanent - Personnel MAD par le MAP	T2	627 351	627 351	313 231	313 231	-314 120	-314 120
-	Personnel permanent - Personnel du MELTL (lycées maritimes)	T2	0	0			0	0
01-03	Personnel permanent -pensions des CFA, CFPPA	AT	8 933 466	8 933 466	7 934 000	7 934 000	-999 466	-999 466
01-04	Personnel permanent - Titulaires et stagiaires du public	T2	606 292 887	606 292 887	624 736 424	624 736 424	18 443 537	18 443 537
01-05	Personnel permanent - Assistants d'éducation	AT	25 796 801	25 796 801	26 223 000	26 223 000	426 199	426 199
01-06	Recrutement pour les lycées agricoles	AT	0	0	0	0	0	0
01-07	Formation continue des personnels des lycées - AC	AT	0	0	0	0	0	0
01-08	Actions pédagogiques et appareil de formation	AT	2 184 084	2 184 084	2 704 750	2 704 750	520 666	520 666
01-09	Lycées agricoles des COM - CPER	AT	146 883	146 883	150 000	150 000	3 117	3 117
01-10	Lycées agricoles des COM - HCPER	AT	383 000	383 000	416 000	416 000	33 000	33 000
01-11	Vacations - Personnel enseignant	T2	7 540 000	7 540 000	5 278 000	5 278 000	-2 262 000	-2 262 000
01-12	Vacations - Personnel non enseignant	T2	3 330 000	3 330 000	3 330 000	3 330 000	0	0
01-13	Accidents du travail des étudiants	AT	2 580 779	2 580 779	2 581 000	2 581 000	221	221
01-14	Formation continue des personnels des lycées - SD	AT	0	0	0	0	0	0
01-15	Personnel TOS décentralisé	T2	0	0			0	0
01-16	Visite médicale des élèves en stage	AT	731 029	731 029	731 000	731 000	-29	-29
01-17	Frais de déplacement des personnels enseignants	AT	137 724	137 724	220 000	220 000	82 276	82 276
01-18	Vacations	T2	0	0			0	0
Action 2	Enseignement privé		567 322 522	554 578 857	558 060 507	558 060 507	-9 262 015	3 481 650
02-01	Privé du temps plein - Personnel SD	T2	210 303 399	210 303 399	208 410 507	208 410 507	-1 892 892	-1 892 892
02-03	Privé du rythme approprié - Hors personnel	AT	219 638 702	213 387 324	215 637 000	215 637 000	-4 001 702	2 249 676
02-04	Organisations fédératives et organismes de formation	AT	3 932 469	3 932 469	3 936 000	3 936 000	3 531	3 531
02-05	Privé du temps plein - versement ATCA	T2	2 900 000	2 900 000	2 700 000	2 700 000	-200 000	-200 000
02-06	Protocoles du privé	AT	130 547 952	124 055 665	127 377 000	127 377 000	-3 170 952	3 321 335
02-07	Subvention 44	AT	0	0			0	0
Action 3	Aide sociale aux élèves (public et privé)		80 676 765	80 676 765	82 817 000	82 817 000	2 140 235	2 140 235
03-01	Bourses sur critères sociaux	AT	77 496 337	77 496 337	78 517 000	78 517 000	1 020 663	1 020 663
03-02	Fonds social lycéen	AT	3 180 428	3 180 428	4 300 000	4 300 000	1 119 572	1 119 572
Action 4	Compétences et dynamique territoriales		3 808 382	3 808 382	3 681 825	3 681 825	-126 557	-126 557
04-01	Apprentissage et formation continue en AC	AT	871 083	871 083	836 100	836 100	-34 983	-34 983
04-02	Apprentissage et formation continue en SD - CPER	AT	0	0			0	0
04-03	Apprentissage et formation continue en SD - HCPER	AT	321 357	321 357	321 400	321 400	43	43
04-05	Insertion et adaptation pédagogiques - AC	AT	1 195 610	1 195 610	1 135 600	1 135 600	-60 010	-60 010
04-07	Insertion et adaptation pédagogiques en SD - HCPER	AT	456 262	456 262	438 050	438 050	-18 212	-18 212
04-08	Bourses à l'étranger - CPER	AT	0	0	0	0	0	0
04-09	Bourses à l'étranger - HCPER	AT	688 621	688 621	689 000	689 000	379	379
04-10	Réseaux de la coopération et des échanges internationaux	AT	275 449	275 449	261 675	261 675	-13 774	-13 774
Action 5	Moyens communs (public et privé)		5 350 926	5 350 926	5 591 425	5 591 425	240 499	240 499
05-01	Inspection de l'enseignement agricole - AC	AT	835 269	835 269	805 325	805 325	-29 944	-29 944
05-02	Observatoire national de l'enseignement agricole	AT	156 088	156 088	156 100	156 100	12	12
05-03	Diplômes de l'enseignement agricole	AT	4 113 676	4 113 676	4 400 000	4 400 000	286 324	286 324
05-04	Inspection de l'enseignement agricole - SD	AT	62 261	62 261	55 000	55 000	-7 261	-7 261
05-05	Organisation des examens - AC	AT	183 632	183 632	175 000	175 000	-8 632	-8 632

Source : Ministère de l'agriculture

3. L'application des protocoles de 2009 avec les établissements privés

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'elle est **attachée au développement équilibré de toutes les composantes de l'enseignement agricole**. Chacune présente ses spécificités et ensemble, elles répondent de façon souple et adaptée aux différents besoins des élèves, des parents et des territoires. C'est **le fondement de l'excellence de l'enseignement agricole**, tant en matière d'insertion professionnelle que de poursuite d'études.

Les dotations aux établissements privés ont été réévaluées dans le PLF 2013 de **3,3 millions d'euros pour le temps plein et de 2,2 millions d'euros pour le rythme approprié**. Le montant des revalorisations de la subvention à l'élève dans le temps plein et de la subvention de fonctionnement du rythme approprié devrait en principe respecter les dispositions du code rural et les protocoles d'accord signés pour régler les contentieux précédents.

Pourtant, lors des auditions qu'elle a menées, votre rapporteur pour avis a constaté que tant le CNEAP que les Maisons familiales et rurales contestaient le montant des revalorisations inscrites au PLF 2013, qu'ils estiment dépourvues de base juridique et contraires aux engagements réglementaires et contractuels de l'État.

Votre rapporteur pour avis ne peut que **déplorer l'opacité des documents budgétaires** qui ne détaillent pas les modes de calcul et de réévaluation des paramètres des subventions aux différentes composantes de l'enseignement agricole privé. Depuis plusieurs années, l'information mise à la disposition du Parlement s'appauvrit au mépris du principe de justification au premier euro et de transparence que mettait en avant la Lolf. Il est très difficile dans ces conditions pour votre rapporteur pour avis de vérifier le respect par l'État de ses obligations.

Deux protocoles ont été signés en 2009 entre le ministère de l'agriculture et les fédérations de l'enseignement agricole privé afin de remettre à plat l'évolution des subventions versées par l'État.

Outre la prise en charge par l'État des rémunérations des enseignants, **les établissements privés du temps plein sont financés par une subvention de fonctionnement qui doit couvrir les rémunérations des personnels non-enseignants et les dépenses de fonctionnement proprement dites**.

La subvention varie en fonction de deux paramètres :

- le nombre d'élèves répartis en externes, demi-pensionnaires et internes ;
- le taux de subvention à l'élève selon chaque régime de scolarisation, déterminé par référence au coût moyen d'un élève de l'enseignement agricole public.

L'article R. 813-38 du code rural fait explicitement référence à **une enquête quinquennale destinée à actualiser le coût moyen par élève constaté dans le public.**

Le protocole d'accord du 5 mars 2009 entre l'État et les fédérations du temps plein a fixé l'évolution du taux de subvention entre 2009 et 2011 et prévoit un réexamen en 2012 sur la base des résultats de l'enquête quinquennale.

ÉVOLUTION DES TAUX DE SUBVENTION À L'ÉLÈVE DU PRIVÉ TEMPS PLEIN ENTRE 2008 ET 2012

	Taux 2008	Taux 2009	Taux 2010	Taux 2011	Taux 2012
Élève externe	1 340 €	1 510 €	1 510 €	1 562 €	1 619 €
Élève demi-pensionnaire	1 655 €	1 825 €	1 825 €	1 923 €	1 983 €
Élève interne	2 435 €	2 605 €	2 605 €	2 800 €	2 865 €

Source : Ministère de l'agriculture

Pour le CNEAP, le problème avec le PLF 2013 vient précisément des résultats de l'enquête quinquennale. Le **ministère a achevé l'enquête mais se refuse à en communiquer les résultats et s'apprête à procéder à un nouveau calcul sur la base d'un nouvel échantillon d'établissements.** Il semble que les résultats de l'enquête quinquennale demanderaient une **revalorisation très substantielle** de la subvention à l'élève allouée aux établissements du temps plein. Le manque de transparence des documents budgétaires témoignerait comme le refus de publication de l'enquête quinquennale de l'embarras du ministère de l'agriculture.

Le dernier arrêté de revalorisation en date du 31 août 2012 pour procéder à la revalorisation annuelle de la subvention aurait dû, aux termes du protocole de 2009, tenir compte des résultats de l'enquête quinquennale. Il y a avait donc là une irrégularité qui a conduit le CNEAP à prendre en date à l'appui d'un futur **contentieux** en contestant la légalité de l'arrêté.

En réalité, en raison de décisions unilatéralement appliquées dans l'enseignement public comme le plafonnement des effectifs par classe, **l'État n'est pas en mesure de respecter les dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent à lui.** Il paraît pour le moins étrange, en tout cas de mauvaise gestion, que l'État ne prenne pas en compte l'impact sur l'évolution des subventions au privé de ces décisions unilatérales d'organisation de l'enseignement public. Si ces effets lui avaient paru insoutenables, il aurait alors dû en suspendre l'exécution, mais il ne peut en faire porter les conséquences par un tiers. Le **manque de perspective à moyen et long terme**, dans un contexte de pénurie des moyens dévolus à l'enseignement agricole, ne saurait perdurer, sans mettre en péril à la fois le niveau global l'offre de formation que l'équilibre entre les diverses composantes de l'enseignement agricole.

Dans le contexte financier très tendu que connaît notre pays, **l'ouverture de nouvelles négociations paraît inévitable pour assurer une**

trajectoire financière soutenable pour l'État mais viable pour les établissements du temps plein et le maintien de leur offre de formation.

Pour les établissements privés du rythme approprié, aussi bien les Maisons familiales et rurales (MFR) que les structures affiliées à l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), la subvention couvre à la fois les dépenses de fonctionnement et la rémunération de l'ensemble des personnels, y compris les enseignants. Son calcul est le résultat du produit du nombre théorique de formateurs par le coût du poste de formateur.

Le nombre théorique de formateurs est lui-même obtenu en multipliant le taux d'encadrement, qui varie selon le niveau de formation, par le nombre dans l'effectif total de groupes de 18 élèves, soit la taille réglementaire d'un groupe. Le coût du formateur est déterminé par référence au coût moyen des formateurs intervenant dans les filières analogues dépendant des établissements privés du temps plein.

En outre, les effectifs financés par la subvention peuvent être inférieurs aux effectifs *maxima* fixés par le contrat d'association, la différence étant à la charge des établissements.

Le protocole d'accord du 17 avril 2009 entre les établissements du rythme approprié et l'État prévoit la stabilisation à la valeur de 2008 des taux d'encadrement sur 2009 et 2010, puis une augmentation progressive jusqu'en 2013. Les dispositions du code rural en matière de revalorisation du coût des formateurs sont réaffirmées et une procédure d'arbitrage sous l'autorité d'un magistrat de la Cour des comptes est prévue. Les effectifs financés sont plafonnés afin de limiter l'écart entre les effectifs financés et les effectifs *maxima* des contrats, à 49 300 pour les Maisons familiales et rurales (MFR) et 2 100 pour l'UNREP.

Aujourd'hui, près de 2 000 enfants sont accueillis dans les MFR bien que non financés, d'autres doivent demeurer au bord du chemin. En rester là n'est pas envisageable. Si l'on ne regardait que les **besoins éducatifs en outre-mer**, notamment en Guyane, qui sont énormes de l'aveu général, il paraîtrait très inopportun de freiner le développement des MFR qui ont déjà montrés leur volonté de s'y investir et leur capacité à y attirer les jeunes.

Votre rapporteur pour avis comprend la nécessité de maintenir une discipline financière stricte pour éviter une expansion incontrôlée des dépenses, mais le plafonnement des effectifs financés s'apparente à un **contingentement de l'offre de formation**. C'est bien au contraire le défi du développement de l'enseignement agricole, qui a perdu plusieurs milliers d'élèves ces dernières années, qu'il faudrait relever, car c'est souvent la formation la mieux à même de répondre aux besoins spécifiques de certains jeunes et de leurs familles.

En tout état de cause, la convergence des effectifs réellement accueillis vers les plafonds doit tenir compte de la rénovation de la voie professionnelle et des doubles flux qu'elle engendre. Les référentiels de la filière des services en milieu rural et de la filière hippique, dont les formations sont particulièrement bien représentées dans les MFR, ont été révisés avec un an plus tard que les

autres. Le Gouvernement devrait logiquement décaler d'autant l'échéance du plafonnement.

En outre, si l'on retire de la comptabilité des effectifs plafonnés les élèves de Nouvelle-Calédonie, dont la responsabilité incombe désormais à la collectivité d'outre-mer, on peut constater que les MFR respectent les engagements pris en 2009.

Un doute subsiste en revanche sur le plein respect par l'État des engagements financiers inscrits au protocole Barnier, au moins sur deux points.

Tout d'abord, la revalorisation des taux d'encadrement intervient à compter du 1^{er} janvier de chaque année. En s'appuyant sur le décret n° 2010-958 du 25 août 2010, les MFR considèrent que l'État a décalé à leur préjudice la date normale d'entrée en vigueur.

Ensuite, les MFR contestent l'interprétation restrictive que fait l'État de l'enveloppe de **17 millions censée contraindre la revalorisation de la subvention sur la période 2009-2013**. En premier lieu, il faut rappeler que la revalorisation de la subvention n'a rien d'une largesse octroyée par l'État. En effet, les MFR comme le CNEAP pour le temps plein ont déjà accepté, dans les protocoles d'accord signés en 2009 pour arrêter des actions contentieuses, une réduction de leur créance sur l'État, qui résultait de la réglementation en vigueur. En second lieu, le budget de 17 millions d'euros ne correspond en principe qu'à la seule revalorisation des taux d'encadrement, rendue parallèlement encore plus nécessaire par la rénovation de la voie professionnelle qui accroît le taux de poursuite d'études jusqu'au baccalauréat. En revanche, les MFR considèrent que la revalorisation annuelle du coût du poste ne devrait pas être imputée sur cette enveloppe.

Votre rapporteur pour avis craint que l'enseignement agricole ne soit entré dans une nouvelle phase difficile, comme tous les cinq ans environ. L'État n'est pas en mesure de respecter l'intégralité de ses engagements, même revus à la baisse après négociation. Des doutes ressurgissent sur la pleine capacité de l'État à respecter la législation et la réglementation, qu'il tend à interpréter de manière unilatérale. Le CNEAP, les MFR et l'UNREP saisissent la commission de conciliation et s'engagent dans une phase précontentieuse, avant un nouveau tour de négociation et la signature prévisible de nouveaux protocoles.

Ce mode de fonctionnement n'est bien entendu pas satisfaisant car ce sont les élèves qui en pâtissent directement. Chaque année, chaque mois perdu dans des négociations difficiles, mettent en péril des établissements et des filières.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il convient de ne pas en tenir rigueur pour l'instant au nouveau ministre de l'agriculture, qui découvre une situation déjà sédimentée et que l'on a connue sous plusieurs gouvernements, depuis le vote de la loi Rocard en 1984. En revanche, **elle souhaite que le ministre intervienne fortement et décisivement pour que soit trouvée dans la négociation une solution pérenne et lisible au financement de l'enseignement**

agricole privé. Charge ensuite à l'État de tenir ses engagements : le fait du Prince ne saurait perdurer.

B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS BIENVENUES POUR SOUTENIR LE DÉPLOIEMENT DU RÉSEAU

1. La construction du schéma d'emplois

Dans le PLF 2013, le plafond d'emplois du programme 143 est fixé à 14 597 ETPT dont 12 064 ETPT d'enseignants. Il diminue donc de 109 ETPT, Cette évolution négative résulte de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois du budget de l'année précédente, que ne parviennent pas à compenser intégralement les créations de postes.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS À PÉRIMÈTRE CONSTANT (EN ETPT)

	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Enseignement agricole	15 805	15 642	15 457	15 337	15 093	14 876	14 706	14 597
Ensemble du ministère de l'agriculture	35 720	35 040	34 450	33 849	33 020	32 118	31 567	31 025
Ratio	44,2 %	44,6 %	44,9 %	45,3 %	45,7 %	46,3 %	46,6 %	47,0 %

Source : Ministère de l'agriculture

Votre rapporteur pour avis se félicite toutefois de **250 créations de postes d'enseignants**, dont 50 ont déjà été adoptées en collectif budgétaire cet été afin d'y pourvoir dès la rentrée 2012. En 2013, sont prévus 252 départs en retraite d'enseignants sur un total de 320 pour l'ensemble du programme 143. L'enseignement public bénéficiera de 140 postes et l'enseignement privé de 60 postes, soit un ratio de 70 % pour le public contre 30 % pour le privé.

La répartition des créations de postes entre les établissements privés du temps plein et l'enseignement public résulte d'une computation globale des suppressions de postes intervenues au cours de la dernière législature.

SUPPRESSIONS DE POSTES DANS L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE 2007-2012 (EN ETPT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007/2012
Public	- 110	0	- 399	- 104	- 30	- 150	- 793
Privé	- 25	s- 39	- 99	- 21	- 49	- 100	- 333
Total EA	- 135	- 39	- 498	- 125	- 79	- 250	- 1 126
Ratio public	81 %	0 %	80 %	83 %	38 %	60 %	70 %
Ratio privé	19 %	100 %	20 %	17 %	62 %	40 %	30 %

Source : Ministère de l'agriculture

Cependant, cette présentation paraît **biaisée**. D'une part, les 50 postes créés à la rentrée 2012 ont été intégralement affectés à l'enseignement public, qui sur 250 créations globales en récupérerait donc 76 %. D'autre part, les établissements privés du temps plein ne sont concernés que par les postes d'enseignants à l'exclusion des personnels administratifs. Si l'on examine l'exécution des seules suppressions de postes d'enseignants d'après les rapports annuels de performance successifs de 2007 à 2011, on peut calculer un **ratio plus proche de 55 % dans le public et 45 % dans le privé**. Par parallélisme, il serait juste de **retenir la même proportion lors des nouvelles créations de postes d'enseignants**.

Enfin, votre rapporteur pour avis remarque qu'il n'est inscrit que des créations de postes d'enseignants. Mais, **dans l'enseignement public**, il serait également nécessaire de **prévoir des créations de postes non enseignants**, car les établissements ont du mal à fonctionner avec des personnels administratifs en nombre insuffisant.

2. Le déploiement du réseau : les effectifs d'élèves et les classes

Après une baisse légère des effectifs à la rentrée 2010 (- 0,7 %), la rentrée 2011 a été marquée par une **augmentation de 1,4 %** de telle sorte que ce sont **174 104 élèves et étudiants** qui ont été accueillis l'année passée dans l'enseignement agricole de la 4^e au BTS.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVÉ

Secteurs / Statut	Rentrées scolaires	
	2010	2011
TOTAL PUBLIC (1)	63 162	63 667
Privé temps plein	55 006	55 910
Privé rythme approprié	53 518	54 527
TOTAL PRIVÉ (2)	108 524	110 437
TOTAL GÉNÉRAL(1) + (2)	171 686	174 104

Source : Ministère de l'agriculture

En 2011, l'évolution positive concerne à la fois le secteur public et le secteur privé mais avec une amplitude différente.

L'**enseignement public** accueille 63 313 élèves et étudiants, soit 493 élèves et étudiants de plus (+ **0,8 %**) qu'à la rentrée 2010. Cette augmentation fait suite à trois années de baisse. Il pèse désormais **36,5 % des effectifs** de l'enseignement agricole.

L'**enseignement privé** accueille 110 235 élèves et étudiants, soit 1 944 élèves supplémentaires (+ **1,8 %**) par rapport à la rentrée de l'année

précédente. Cette augmentation concerne à la fois le temps plein, avec 903 élèves de plus (+ 1,6 %) et le rythme approprié avec 1 041 élèves de plus (+ 2 %).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CYCLE D'ENSEIGNEMENT

Cycles		rentrée 2010	rentrée 2011	Variation
4 ^e et 3 ^e	effectif	31 847	31 282	- 565
	%	18,6 %	18,0 %	- 1,8 %
2 ^e cycle GT	effectif	25 294	24 082	- 1 212
	%	14,7 %	13,8 %	- 4,8 %
2 ^e cycle professionnel	effectif	95 367	99 899	+ 4 532
	%	55,5 %	57,4 %	+ 4,8 %
BTSA/BTS et classes préparatoires	effectif	19 178	18 841	- 337
	%	11,2 %	10,8 %	- 1,8 %
TOTAL	effectif	171 686	174 104	+ 2 418
	%	100 %	100 %	+ 1,4 %

Source : Ministère de l'agriculture

On peut notamment lire dans les évolutions d'effectifs les effets de la rénovation de la voie professionnelle avec des flux autrefois dirigés vers le BEPA qui sont désormais orientés vers la seconde professionnelle. C'est ce qui explique **l'augmentation de 4,8 % des élèves inscrits dans le second cycle professionnel**, soit en CAPA, soit dans le parcours menant au baccalauréat professionnel. Cependant, il s'agit d'une **hausse conjoncturelle** des effectifs à laquelle devrait **mécaniquement succéder un reflux** des effectifs à la rentrée 2012, en raison de l'extinction du bourrelet dû aux doubles cohortes transitoires de l'ancien et du nouveau parcours.

Les autres cycles sont en baisse. Le **premier cycle (DIMA, 4^e, 3^e) perd encore 565 élèves, après trois années de baisse consécutives**. Le premier cycle qui représentait 19,2 % des effectifs de l'enseignement agricole en 2007 n'en représente plus que 18 % à la rentrée 2011. Cette fragilisation des classes de 4^e et de 3^e est liée aux suppressions de postes de la législature précédente, alors que ce segment n'apparaissait pas comme prioritaire et semblait pouvoir être confiée à l'éducation nationale. A l'inverse, **voire rapporteur pour avis partage l'appréciation positive formulée par l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA) et estime que les classes de 4^e et de 3^e doivent être préservées et développées**, car elles proposent une pédagogie différente et permettent de raccrocher des élèves qui ne sentent pas à l'aise au sein des établissements classiques de l'éducation nationale.

Le second cycle général et technologique régresse de manière importante pour la deuxième année consécutive avec 1 212 élèves en moins à la rentrée 2011. **Sur les deux dernières années, le second cycle général et technologique perd 10 % de ses effectifs.** Votre rapporteur pour avis s'inquiète de cette hémorragie, qui doit faire l'objet d'un diagnostic précis pour infléchir cette tendance négative. **Elle tient à rappeler de nouveau son opposition de principe à tout pilotage des effectifs par l'offre de formation. Elle souhaite que tous les jeunes qui désirent entrer dans l'enseignement agricole puissent y trouver leur place.**

En outre, il convient de remarquer le **bilan positif des ouvertures et des fermetures de classes**. Le bilan net hors gel correspond à la rentrée 2012 à **l'ouverture de 105,5 « classes »**¹ dont 14,88 « classes » dans le public, 90,63 « classes » dans le privé affilié, dont 68 pour les Maisons familiales et rurales (UNMFREO), et 1,5 « classe » dans le privé non affilié. La rénovation de la voie professionnelle explique les transvasements entre filières : ainsi les services enregistrent la création de 136,6 « classes » quand la production perd 23,9 « classes ».

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de ce déploiement de l'offre, pour la deuxième année consécutive qui répond bien à la mission d'aménagement et de vitalisation du territoire que l'enseignement agricole se doit d'assurer.

¹ Une section est comptée comme ½ classe, un domaine « Espace à l'initiative locale » du baccalauréat technologique comme 1/8 classe.

II. DES PERFORMANCES ENVIABLES ET MAINTENUES À UN HAUT NIVEAU

A. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE ASSURANT L'INSERTION DES JEUNES ENCORE TROP MARGINALISÉE PAR LE SYSTÈME D'ORIENTATION

1. Un enseignement en phase avec les besoins des territoires et du monde économique

La **qualité des formations** dispensées par l'enseignement agricole et leur **adéquation avec les besoins des entreprises et des territoires** se traduisent dans les excellents taux d'insertion professionnelle dont jouissent les diplômés de l'enseignement agricole quel que soit leur niveau. C'est avec raison que la profession agricole reconnaît de plus en plus l'importance de cette voie d'excellence pour la préparation des futures mutations économiques et écologiques du métier.

Les dernières enquêtes sur l'insertion des anciens élèves et apprentis de l'enseignement agricole montrent que **plus de 90 % des titulaires d'un bac professionnel de l'enseignement agricole sont insérés dans l'emploi**, quarante-cinq mois après leur sortie de formation et **environ 93 % des diplômés d'un BTSA**, trente-trois mois après. Dans un contexte de crise économique, ces performances enviables méritent d'être saluées à leur juste valeur.

INSERTION PROFESSIONNELLE¹ DES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Diplôme	enquêtes	population	% Insertion		
			filles	garçon	total
CAPA	2011	élèves	59	73,8	66,5
	2011	apprentis	60,1	79,9	77,4
BEPA	2008	élèves	74,6	86,9	79,1
	2008	apprentis	75	91,4	89
BTA	2009	élèves	77,2	80,4	77,6
	2009	apprentis	Effectifs trop faibles		
BAC PRO	2009	élèves	79,1	94,6	90,4
	2009	apprentis	78,6	93,8	90,8
BAC TECHNO	2009	élèves	57,6	69	65,4
BTSA	2010	étudiants	87,9	96,2	93,5
	2010	apprentis	89	94,3	92,7

Source : Ministère de l'agriculture

¹ L'insertion professionnelle est considérée 45 mois après la sortie de formation, hormis pour le BTSA où l'enquête porte sur l'insertion après 33 mois.

Votre rapporteur pour avis souligne et déplore l'écart significatif entre l'insertion professionnelle des hommes et des femmes, de l'ordre de 15 points au niveau du bac professionnel et de l'ordre de 7 points au niveau du BTSA. Cet écart peut atteindre 20 points pour le CAPA en apprentissage.

Cette différence provient sans doute de la prédominance des jeunes filles dans les carrières commerciales et des services, le tertiaire en général, qui recrutent moins que les secteurs de production, où les jeunes gens sont majoritaires. Un quart seulement des bacheliers de l'enseignement agricole devient agriculteur, la moitié devient ouvrier notamment dans le secteur du paysage.

Il convient également de souligner la réussite des élèves se présentant aux très difficiles concours des **écoles nationales agronomiques et vétérinaires** publiques. Le concours A s'adresse aux étudiants ayant suivi une classe préparatoire¹, ce qui en tout état de cause limite l'accès après l'enseignement agricole aux seuls bacheliers S. Le concours C est préparé, par les étudiants titulaires d'un BTSA, d'un DUT ou d'un BTS dans certaines options, dans le cadre d'une classe préparatoire en un an. Enfin, le concours C2 est ouvert aux seuls titulaires du DUT, directement après l'obtention de ce diplôme.

**RÉUSSITE AUX CONCOURS 2011 AVEC LA PART DU NOMBRE D'ÉLÈVES
DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE**

Concours	École nationale supérieure agronomique	École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles	École nationale vétérinaire
A	973 intégrés dont 13 bac S « biologie écologie » soit 1,3 % des intégrés		376 intégrés dont 6 bac S « biologie écologie » soit 1,6 % des intégrés
C	26 intégrés dont 16 BTSA soit 61,5 % des intégrés	53 intégrés dont 25 BTSA soit 47,2 % des intégrés	36 intégrés dont 17 BTSA soit 47,2 % des intégrés
C2	120 intégrés dont 12 bac S « biologie écologie » et 2 bac STAV, soit respectivement 10,0 %, et 1,7 % des intégrés		

Source : Ministère de l'agriculture

En 2011, 1 349 jeunes, soit 330 de plus que l'année précédente, ont intégré une école nationale supérieure agronomique (ENSA), une école nationale d'ingénieurs des travaux agricoles (ENITA) ou une école nationale vétérinaire (ENV) par les concours A. Seuls 1,4 % d'entre eux étaient titulaires d'un baccalauréat de l'enseignement agricole. Ce pourcentage a décliné sur les trois dernières années.

En revanche, le **concours C constitue un authentique outil de promotion d'étudiants issus de l'enseignement agricole, dans la mesure où les élèves titulaires d'un BTSA représentent près de la moitié des admis.** Votre rapporteur pour avis note avec regret que leur part dans les admis a chuté

¹ Filière Biologie-Chimie-Physique et Sciences de la Terre (BCPST).

de près de 15 points en une année. En 2011, le concours C2 a également permis à 14 bacheliers de l'enseignement technique agricole d'entrer après l'obtention d'un DUT dans une école de l'enseignement supérieur agronomique, soit environ 12 % des intégrés.

2. Les embûches sur les parcours des jeunes ruraux

Si les inégalités scolaires sont particulièrement criantes en milieu urbain, il convient de ne pas négliger les divergences de destin scolaire entre les jeunes ruraux et les jeunes urbains. Une étude du CEREQ, publiée en septembre 2011 et présentée le 8 février 2012 à la mission d'information sur la carte scolaire constituée par votre commission, a jeté un éclairage sur le clivage net qui sépare les parcours d'orientation en zone urbaine et en milieu rural.

La morphologie sociale des collèges et des lycées ruraux illustre la moindre qualification générale de la population rurale et la sous-représentation des cadres et des professions libérales. La part des élèves d'origine défavorisée dans les collèges ruraux avoisine les 42 % en moyenne contre 34 % environ en milieu urbain et périurbain. Cependant, les résultats scolaires pendant les années de collège sont identiques, voire un peu meilleurs, en zone rurale. Mais à la fin de la classe de 3^e, les jeunes ruraux sont plus souvent orientés vers la voie professionnelle : c'est le cas de 48 % d'entre eux contre 41 % des jeunes urbains. La part de l'apprentissage est particulièrement importante : 30 % des ruraux entrant dans la voie professionnelle contre 25 % des urbains. C'est ce biais d'orientation qui explique les différences de niveau de sortie du système éducatif avec de moindres sorties sans diplôme qu'en milieu urbain mais surtout nettement moins de sorties à bac +3 et plus.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer les différences de parcours comme les représentations des élèves et des familles qui privilégient les métiers qu'ils connaissent concrètement et alimentent une autolimitation des ambitions mais aussi la réalité des perspectives d'emploi en zone rurale dont le marché du travail est tassé vers le bas de l'échelle sociale. L'implantation des établissements et l'offre de formation pèsent également. Les lycées notamment généraux sont nettement plus petits en zone rurale et l'offre de formation y est beaucoup moins diversifiée, ce qui limite de fait les possibilités de cursus en aval.

Enfin, la gestion des déplacements et du logement est cruciale, la moitié des lycéens dans les zones rurales parcourant 18 km jusqu'à leur établissement. De même, un CFA situé à Coutances recrute dans tout le département de la Manche dans un rayon de 60 km. Même bien souvent, le déterminisme géographique est fort et les élèves choisissent la filière présente dans l'établissement le moins éloigné de leur domicile. C'est pourquoi le développement des aides à la mobilité et au logement pourrait contribuer à ouvrir l'horizon des parcours possibles pour les jeunes ruraux.

B. APPROFONDIR LA COOPÉRATION AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Une source d'inspiration majeure pour les réformes du système scolaire

Au sein de l'éducation nationale, la réforme du primaire engagée dès 2008, la rénovation de la voie professionnelle généralisée à la rentrée 2009, la modernisation du lycée ont contribué à donner une plus grande place à l'accompagnement personnalisé des élèves, quelle que soit la dénomination exacte du dispositif selon les cycles et les filières. Le suivi personnalisé des élèves est depuis longtemps une des caractéristiques essentielles de l'enseignement agricole, où s'est développée **une véritable culture du suivi individualisé des élèves.**

La refondation de l'école qu'a engagée le ministre de l'éducation aurait tout intérêt à tirer profit tant en termes de pédagogie que d'organisation des expérimentations grandeur nature menées au sein des établissements d'enseignement agricole, qui sont des **foyers d'innovation** essentiels.

A titre d'exemple, on peut mentionner le **mixage des publics** en formation en pratique dans les lycées agricoles. L'éducation nationale en redécouvre maintenant l'intérêt avec la constitution de « lycées des métiers », qui mettent à profit les synergies entre les formations professionnelles initiale et continue et entre formation scolaire et formation en alternance

Les enquêtes PISA menées par l'OCDE au cours des dernières années ont montré que l'ensemble des systèmes scolaires conjuguant l'efficacité et l'équité, ceux de la Finlande, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas, de l'Australie et de la Suède notamment, partageaient au moins un trait commun : l'autonomie des établissements.

L'importance cruciale de la **gouvernance des établissements** dans l'amélioration de la gestion et de la performance a bien été mise en évidence pour l'école primaire par la Cour des comptes dans son rapport thématique de décembre 2008¹. Elle justifie aussi la plus grande liberté laissée aux chefs d'établissement des lycées professionnels pour piloter la dotation globale horaire dans le cadre de la nouvelle réforme. Or dans ce domaine, comme dans le domaine proprement pédagogique, l'enseignement agricole a beaucoup à apporter, ce qu'en 2008, le rapport Pochard sur l'évolution du métier d'enseignant avait déjà reconnu.

Les articles L. 811-8 et L. 811-9 du code rural permettent de comprendre la spécificité du fonctionnement des établissements d'enseignement agricole. Le conseil d'administration comprend systématiquement des représentants des forces vives du monde du travail et de l'entreprise, ce qui empêche les lycées agricoles de fonctionner en vase clos. La représentation des collectivités territoriales garantit également l'adéquation avec les besoins des territoires.

¹ Cour des comptes, Les communes et l'école de la République, *Rapport public thématique, décembre 2008.*

L'ancrage territorial au niveau du bassin d'emplois n'en est que facilité. Rien de tel n'existe dans les EPLE classiques de l'éducation nationale.

De plus, le président du conseil d'administration est élu par ses membres, alors que dans l'éducation nationale, le chef d'établissement nommé par l'administration est obligatoirement président du conseil d'administration. En d'autres termes, **l'enseignement agricole se caractérise par une gouvernance plurielle et ouverte** au service d'un **véritable projet d'établissement** donnant du corps à l'autonomie pédagogique.

2. Le nécessaire renforcement des liens au niveau central et en régions

Dans un contexte budgétaire durablement contraint, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion tout en assurant la diffusion des bonnes pratiques pédagogiques et organisationnelles, **votre rapporteur pour avis appelle à intensifier et étendre les coopérations entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole, dans le respect des spécificités de chacun.**

Une **convention entre les deux ministères** a été signée en septembre 2011 afin d'organiser régulièrement des réunions entre les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les recteurs au niveau national aussi bien qu'en régions.

C'est un premier pas qu'il convient de poursuivre par la multiplication des actions concrètes et des mises en commun de moyens. Le remplacement des enseignants, l'apprentissage des langues, l'information et l'orientation des élèves, l'organisation de concours de recrutement et d'exams nationaux sont autant de domaines dans lesquels il est possible de progresser mutuellement.

Les synergies avec le ministère de l'éducation nationale doivent être plus systématiquement recherchées. C'est vrai au niveau central pour la définition des politiques éducatives, la mise en œuvre des réformes, les référentiels des formations et la conception des épreuves. Trop souvent, l'éducation nationale décide seule de tous les dispositifs et impose ses choix à l'enseignement agricole.

Mais **au niveau régional, il faut aussi aller plus loin dans la mise en commun de locaux et l'optimisation de la carte des formations.** Les échanges de services d'enseignants entre établissements de l'éducation nationale et de l'agriculture devraient également se développer. Pour l'instant, on reste trop dépendant des bonnes volontés personnelles de tel ou tel recteur ou de tel ou tel DRAAF.

* *

*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur pour avis émet un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2012, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine les rapports pour avis de Mmes Françoise Cartron, Brigitte Gonthier-Maurin et Françoise Férat sur les crédits de la mission « Éducation » du projet de loi de finances pour 2013.

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – Au cours de la précédente législature, le budget de l'éducation nationale est demeuré enfermé dans un carcan extrêmement rigide qu'était le Révision générale des politiques publiques (RGPP). Il était d'autant plus inadapté que les annonces de réformes et d'expérimentations étaient multipliés tous azimuts, sans réelle cohérence pédagogique. L'empilement de dispositifs nouveaux, coûteux et sans perspective de généralisation s'est substitué à l'adaptation des moyens humains aux besoins éducatifs. On a ouvert ainsi la voie à des inégalités de traitement injustifiées et à des frustrations chez les élèves et les familles qui n'en bénéficiaient pas, tout en drainant inutilement des moyens qui faisaient ensuite défaut dans les établissements ordinaires accueillant l'essentiel des élèves. Le nouveau Gouvernement a entrepris d'inverser la tendance.

Je ne peux que m'en réjouir.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, les cinq programmes relevant de l'éducation nationale sont dotés de près de 62,7 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression globale de 2,92 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Les mesures de périmètre, de l'ordre de 2 millions d'euros, demeurent extrêmement marginales.

Pour mémoire, le budget consacré à l'éducation n'avait crû que de 6 %, entre 2007 et 2012, ce qui représentait, en réalité une baisse en euros constants. L'effort proposé par le Gouvernement en faveur de l'éducation, conformément aux engagements du Président de la République, paraît donc tout à fait conséquent, au regard des marges de manœuvre budgétaires dont il dispose. Je me félicite du desserrement maîtrisé et responsable de la contrainte budgétaire, qui permettra de mener à son terme la rénovation de l'école dans de bonnes conditions.

En ce qui concerne le détail des évolutions de chaque programme par rapport à la loi de finances pour 2012, à structure constante, je suis en mesure d'apporter les précisions suivantes.

Le premier degré public progresse fortement de 3,99 % pour s'établir à 18,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Un effort particulier est ainsi consenti en faveur du premier maillon de la chaîne éducative, le plus

fondamental pour lutter contre l'échec scolaire et la réduction des inégalités sociales et territoriales.

Le second degré public croît de 2,58 % à 30,4 milliards d'euros.

Le programme 230 « Vie de l'élève », qui regroupe notamment la santé scolaire, l'accompagnement des élèves et l'action sociale, connaît une forte hausse de 5,87 % à 4,18 milliards d'euros (CP).

L'enseignement privé du premier et du second degrés reste stable à 7,08 milliards d'euros (CP). Il est vrai qu'il avait été préservé les années précédentes.

Le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » connaît enfin une augmentation sensible de 2,74 % pour 2,15 milliards d'euros de crédits de paiement. Je rappelle qu'il rassemble l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et différents opérateurs comme l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

Les hausses de crédit correspondent à l'accroissement des dépenses de personnel qui résulte lui-même de deux facteurs :

- la trajectoire d'évolution de la masse salariale sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et des pensions ;

- des créations de postes afin de corriger les effets destructurants de la politique ancienne de suppression d'emplois et de non-renouvellement des départs en retraite.

Afin de maîtriser l'enveloppe globale, il était nécessaire en contrepartie de limiter les dépenses hors titre 2, qui sont plus flexibles par nature. Les arbitrages budgétaires mesurés du Gouvernement me paraissent pertinents.

Je souhaite toutefois qu'en matière de dépense hors personnel, la plus grande attention soit apportée à la gestion des moyens des fonctions support, réunis dans le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention pour la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier représenteraient environ 365 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de 2013. Des progrès importants peuvent être réalisés sur les grands projets si l'on en croit les indicateurs renseignés dans les documents budgétaires. Rappelons-nous les « bugs » rencontrés par le logiciel Chorus : il y a deux ans, ils avaient rendu nécessaire un rebasage du plafond d'emplois après la découverte de milliers d'emplois non comptabilisés.

Sur trois grands projets informatiques en cours, d'un coût supérieur à 10 millions d'euros, deux d'entre eux connaissent d'importants retards. Le projet SIRHEN (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale) est emblématique. Il concerne l'ensemble des personnels gérés par le ministère de l'éducation nationale et intègre le développement de la paye. De toute évidence, le projet a été mal préparé et mal suivi, malgré sa dimension structurante et stratégique pour piloter l'évolution des ressources humaines. En

effet, deux ans de retard sur le calendrier d'achèvement du projet sont déjà prévus et le coût en a été réévalué de 80 à 200 millions d'euros, soit 150 % d'augmentation.

De même, en matière immobilière, la construction du rectorat de l'académie de Toulouse et du service départemental de la Haute-Garonne a pris également deux ans de retard, tandis que son coût est passé de 31 à 41,5 millions d'euros, soit 34 % de réévaluation.

Je souhaite que les trajectoires révisées après audit interne des projets immobiliers et informatiques soient désormais strictement tenues. A défaut, les marges de manœuvre dégagées pour l'éducation nationale ne doivent pas être grignotées au détriment de l'ambition pédagogique et éducative portée par le Gouvernement.

Dans le PLF 2013, le Gouvernement prend le contrepied de la politique antérieure pour préparer la refondation de l'école. L'arrêt de la révision générale des politiques publiques, le renouvellement des départs en retraite et les créations de postes, notamment dans le premier degré, contribueront à renforcer l'offre éducative et à préparer l'étape indispensable de la reconstruction du recrutement et de la formation des enseignants. Je soutiens sans réserve ces orientations.

Le schéma d'emplois pour 2013 intègre l'extension en année pleine des mesures mises en place dès la rentrée pour atténuer les 14 000 suppressions d'emplois prévus par la loi de finances pour 2012. Rappelons le financement des 1 000 emplois de professeurs des écoles, 1 500 enseignants du second degré, 100 emplois de conseillers principaux d'éducation et 1 500 emplois d'AVS-i pour accompagner les élèves handicapés, prévu dans le collectif budgétaire adopté au mois de juillet dernier.

A la rentrée 2012, est également intervenu le recrutement de 2 000 assistants d'éducation supplémentaires afin d'assurer principalement des fonctions de surveillance. En outre, 500 assistants de prévention et de sécurité ont été affectés dans les établissements les plus exposés aux incivilités et aux violences, en complément du travail des équipes de vie scolaire et des équipes mobiles de sécurité.

Au-delà de l'extension en année pleine, le schéma d'emplois 2013 comporte des mesures nouvelles afin d'arrêter net les suppressions d'emplois dans l'éducation nationale et de procéder à des créations de postes dans le cadre fixé par le Président de la République.

Pour assurer le remplacement de la totalité des départs à la retraite et recréer l'année de formation des maîtres, le Gouvernement a donc prévu l'organisation de deux concours en préalable à la refondation de la formation initiale.

Afin de remplacer tous les départs définitifs d'enseignants en 2013, ce sont 22 100 postes qui seront ouverts à la session normale des concours de recrutement externe dont les épreuves d'admissibilité auront lieu à l'automne 2012 et les épreuves d'admission en juin 2013.

A la rentrée 2013, 8 781 nouveaux emplois équivalents temps plein (ETP), soit 8 281 ETP enseignants et 500 ETP non-enseignants, seront parallèlement créés. Ces emplois nouveaux permettront d'éviter toute dégradation des taux d'encadrement. Dans le premier degré, l'accueil des élèves de moins de trois ans sera renforcé, tandis que dans le second degré, les efforts porteront particulièrement sur les lycées d'enseignement professionnel.

Est précisément prévue la création de 11 476 équivalents temps plein (ETP) d'enseignants stagiaires dans le cadre de la réforme de la formation initiale. Ceci correspond à l'ouverture de 21 350 postes supplémentaires. Le recrutement interviendra lors d'une deuxième session de concours en Master 1, dont les épreuves d'admissibilité se tiendront en juin 2013 et les épreuves d'admission en juin 2014.

En outre, sera consacré l'équivalent de 458 ETP au financement des aménagements de service pour les stagiaires.

Pour parvenir au solde net affiché dans le PLF, il faut enfin intégrer la suppression de 3 653 ETP qui servaient de supports aux stages en responsabilité des étudiants de Master 2, compte tenu de la réforme de la formation initiale.

Un dernier mot sur la situation des RASED. Malgré leur intérêt pédagogique, ils ont été durement touchés par les suppressions de poste entérinées sous la précédente législature, sous l'argument que l'aide personnalisée mise en place avec la réforme du primaire de 2008 les rendait largement inutiles. Devant l'organisation chaotique de l'aide personnalisée et son faible impact sur les résultats des élèves, j'estime au contraire qu'il faut maintenir des effectifs suffisants dans ces réseaux.

A la rentrée 2011, le nombre d'emplois implantés en RASED a diminué 693 unités, soit une chute de 6,4 % de l'effectif total. Les postes de RASED ont manifestement supporté la part essentielle de l'effort budgétaire demandé à la rentrée 2011. En moyenne, entre le tiers et la moitié des suppressions de postes ont touché des RASED. A Toulouse, les retraits d'emplois dans les RASED ont même représenté 77 % des suppressions d'emploi. A Caen et dans les Bouches-du-Rhône, tous les postes de maître G étaient en voie de suppression.

A l'issue de la phase initiale de préparation de la rentrée 2012, les suppressions d'emplois prévues en RASED ont représenté près des deux tiers des retraits initialement envisagés dans le premier degré par le précédent gouvernement.

Après la mise en œuvre du plan d'urgence adopté en loi de finances rectificative en juillet dernier, une centaine de postes a été rétablie au bénéfice des RASED. La correction initiée par le ministre de l'éducation nationale me paraît tout à fait pertinente.

Au bénéfice de ces observations, je rendrai un avis très favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire », qui constitue le prélude nécessaire à la refondation de l'école engagée par le Gouvernement.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe CRC se prononcera en faveur l'adoption de ces crédits. Je voudrais saluer le changement de cap et l'arrêt de la politique mortifère de la RGPP. Une tâche de reconstruction immense s'ouvre à nous. Je suis interrogative sur l'ampleur des moyens alloués. Il faut réaffirmer la nécessité d'une grande loi-cadre de refondation de l'école qui donne de la lisibilité et de la stabilité en termes de scénario, d'organisation et d'emplois.

J'ai une première question qui concerne le concours de recrutement prévu en 2014. Rien n'est encore annoncé. Aura-t-il bien lieu ?

Je ne reviens pas sur la nécessité de la formation des enseignants. Je voudrais également vous interroger sur le devenir des bourses Chatel en Master 2 que je ne retrouve pas dans les bleus budgétaires.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je soutiens les conclusions de la rapporteure sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2013. Je saluerai aussi l'engagement du ministre de l'éducation nationale s'agissant de la planification des crédits sur trois ans. Si la hausse est de près de 3 % pour 2013, il faut se féliciter d'une progression de 7 % sur les trois prochaines années. Cette programmation donne de la visibilité et permet d'envisager une poursuite de l'effort engagé dès cette année.

Il est important que la priorité soit donnée à l'école primaire car elle a été fragilisée, particulièrement de 2007 à 2012. La diminution des postes l'a lourdement affectée, notamment à l'école maternelle qui est une école à part entière, et la base de la réussite scolaire. La préscolarisation, en particulier dans les secteurs défavorisés, des moins de trois ans qui a baissé de 13 % dans les dernières années relève aujourd'hui des priorités affichées par le ministère.

Un dispositif de prérecrutement des enseignants devra être mis en place. Il devra veiller à mieux répartir démocratiquement le vivier des candidats potentiels ainsi qu'en fonction des disciplines, certaines étant en déshérence comme les mathématiques ou la littérature.

On évoquait précédemment l'engagement de jeunes dès 14 ans dans des filières professionnelles. Concernant le prérecrutement, il faut éviter de les enfermer trop rapidement dans ce métier et leur proposer des passerelles. Ces précautions envisagées pour les étudiants de l'enseignement supérieur doivent l'être également pour les jeunes de 14-15 ans.

Je demande à notre rapporteur pour avis que les travaux de notre groupe de travail sur le prérecrutement soient bien pris en compte lors de l'examen du futur projet de loi de refondation de l'école.

Mme Françoise Laborde. – Nous avons pu rencontrer le ministre de l'éducation nationale. Les travaux récents de notre commission sur le métier d'enseignant, la carte scolaire et le prérecrutement nous ont permis d'approfondir ces sujets.

Au regard des budgets contraints, il faut saluer le choix de favoriser le ministère de l'éducation et les moyens destinés à l'éducation.

Le groupe RDSE votera les crédits affectés à l'enseignement scolaire pour 2013.

Mme Colette Mélot. – Selon le rapport pour avis, le budget de l'enseignement scolaire est en hausse afin de permettre le recrutement de 40 000 enseignants dont 22 000 qui compensent les départs en retraite.

Or les études montrent que ce n'est pas la hausse des moyens financiers et humains qui conditionne la réussite éducative d'un pays.

Les pays les plus performants, tels que la Finlande ou le Japon, ne sont pas ceux qui consacrent les sommes les plus importantes au budget de l'éducation. Cette décision démagogique est critiquable, surtout dans un contexte de réduction des déficits publics et alors que le budget de l'éducation nationale n'a cessé d'augmenter depuis vingt ans. Il s'agit d'ailleurs du premier budget de l'État.

Ces moyens financiers seront pris au détriment d'autres budgets, comme celui de la culture par exemple, et des traitements des enseignants. Il faut rappeler qu'en février 2012, l'OCDE a étudié le lien entre les moyens et les résultats, concluant que les pays les plus performants attirent les meilleurs élèves vers le métier d'enseignant en leur offrant des salaires plus élevés et un meilleur statut professionnel.

Le gouvernement précédent l'avait bien compris. La moitié des économies faites par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a permis d'augmenter le traitement des jeunes enseignants.

Le pouvoir d'achat des enseignants effectuant des heures supplémentaires vient d'être affecté par le projet de loi de finances rectificative de juillet dernier. Ce budget ne permet pas l'amélioration de la profession d'enseignant.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je trouve important qu'on puisse mettre la priorité sur l'enseignement primaire. Le gouvernement précédent avait décidé de concentrer ses efforts sur l'enseignement supérieur et la recherche parce qu'ils avaient été délaissés et devaient prioritairement être soutenus.

Tout moyen affecté à l'école primaire est à saluer. Dans le cadre de la refondation de l'école, je souhaiterais qu'on puisse élargir le débat et ne pas être dans une position assez simpliste qui consiste à dire qu'il faut plus de moyens et plus d'enseignants.

Je suis attachée à un taux d'encadrement nécessaire et suffisant, prenant en compte la difficulté de certains territoires, mais la question ne peut se résumer à cela.

Nous aurons une réflexion sur la réforme des rythmes scolaires. J'ai des inquiétudes sur son application en raison de son coût alors que les collectivités territoriales subiront une réduction sans précédent de leur dotation de fonctionnement, à savoir 2 milliards d'euros.

Mieux accompagner la formation initiale et continue des enseignants est primordial. Il faut aussi s'interroger sur le contenu de leur mission dans un monde en mouvement.

M. Michel Le Scouarnec. – L'école a beaucoup souffert des politiques de réduction des moyens. Le nombre d'enfants par classe est très important : 24 est un bon objectif.

L'accueil précoce est favorable à la réussite scolaire, comme en témoignent les résultats de l'académie de Rennes qui connaît un fort taux de scolarisation des moins de trois ans.

Mme Catherine Morin-Desailly. – C'est nécessaire mais pas suffisant.

M. Michel Le Scouarnec. – Oui, mais il ne faut pas réduire davantage les moyens.

Mme Dominique Gillot. – S'ils ne sont pas tout, les engagements financiers contribuent largement aux performances du système éducatif. Il faut se féliciter d'un budget 2013 qui prépare la rentrée 2014 en fonction de la loi sur la refondation de l'école.

Lorsqu'on dit que la suppression d'un fonctionnaire sur deux a permis d'augmenter les traitements des jeunes enseignants, c'est uniquement dû à un artifice de calendrier, puisqu'ils sont rentrés dans la fonction deux ans plus tard. C'est une juste reconnaissance du déroulement de carrière.

Le ministre avait répondu à une de mes questions sur la remise en place du Conseil de l'innovation pédagogique pour préparer les rentrées 2014 et suivantes. Est-ce que cet engagement se retrouve dans une ligne budgétaire pour 2013 ?

M. André Gattolin. – J'ai une interrogation concernant les recrutements d'enseignants cette année en Master 2. Pour pallier le manque de postes et le remplacement des départs, on envisage une décharge de trois heures par semaine pour accompagner ces enseignants stagiaires. Où se situent les crédits correspondant à ces trois heures ? Est-ce à la charge des établissements de dégager du temps ou est-il envisagé la mise en place d'une formation pédagogique en dehors de l'établissement ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – Ils sont prévus dans la dotation horaire globale. Ce sont les établissements qui doivent l'organiser.

Remettre des enseignants face à des élèves dépasse le seul cadre des moyens, en particulier à l'école maternelle. La scolarisation précoce, en particulier dans les zones difficiles, peut apporter une contribution majeure à la réussite scolaire et aux apprentissages fondamentaux que sont la lecture et la langue.

Restaurer la formation des enseignants qui avait été sinistrée participe d'une redistribution de moyens nécessaire à la refondation de l'école.

Lors de déplacements dans différentes académies, avant le changement de majorité, les recteurs rencontrés nous ont dit qu'ils ne savaient plus faire en l'état actuel des moyens. Ils disaient : « *Nous sommes désormais à l'os* ».

Soit l'éducation et la jeunesse sont une priorité soit elles ne le sont pas. Gouverner c'est choisir. Je crois que c'est un bon pari pour l'avenir.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement professionnel ». – Comme vous le savez, l'enseignement professionnel connaît depuis 2008 une réforme extrêmement profonde, que j'avais qualifiée dans un précédent rapport d'onde de choc, sans pouvoir déterminer jusqu'où porterait la déstabilisation.

La refonte n'a quasiment rien épargné de la carte des formations, de la construction des parcours et des modalités pédagogiques d'enseignement. J'estime donc nécessaire aujourd'hui d'en faire un premier bilan afin d'envisager les premiers correctifs.

En juin 2012, pour la première fois, les candidats au baccalauréat passés par le nouveau cursus en trois ans étaient nettement majoritaires. C'est aujourd'hui que l'épreuve de vérité commence pour les nouveaux bacheliers professionnels, qui doivent s'insérer sur un marché du travail très dégradé. Ou s'engager dans des études supérieures, dont tout laisse à penser qu'ils y sont mal préparés, j'y reviendrai.

Pour mémoire, je n'étais pas opposée par principe au bac professionnel en trois ans pour les meilleurs élèves. En revanche, j'ai toujours plaidé pour le maintien en parallèle de l'ancienne voie en quatre ans, *via* le BEP, parce que je m'inquiétais du sort des élèves les plus fragiles et des risques de multiplication des sorties sans qualification. Malheureusement, mes craintes se confirment.

Certes, il convient de noter un point positif. En volume, jamais il n'y aura eu autant de bacheliers professionnels que cette année. Ils sont près de 190 000, soit environ 35 000 de plus qu'en 2011. Cela s'explique par une forte augmentation du nombre de candidats.

Pour partie, c'est un effet de la réforme qui a attiré, de façon limitée, de nouveaux publics vers la voie professionnelle.

Mais surtout, il faut rappeler qu'un tiers encore des candidats en 2012 ont suivi l'ancien parcours en quatre ans, *via* le BEP.

Ce bourrelet dû aux doubles cohortes parallèles est censé s'éteindre définitivement en 2014. Dès l'année prochaine, le nombre de candidats et le nombre de bacheliers professionnels va se réduire fortement, de façon mécanique.

Il y a d'autant moins lieu d'être satisfaits que le taux de réussite au bac pro a chuté en 2012 de 5,6 points par rapport à 2011. C'est la troisième année de baisse consécutive du taux de réussite. La baisse concerne tous les secteurs, aussi bien la production que les services.

Le taux de mentions délivrées au bac pro diminue également de 3 points. Le ministère veut y voir la contrepartie de l'effet volume : plus de candidats présentés entraînerait moins de reçus en proportion.

Je crains, comme les professionnels, qu'il faille aussi s'inquiéter plus sérieusement de l'organisation de la scolarité en trois ans, qui est à la racine des échecs aux épreuves finales.

La certification intermédiaire et le contrôle en cours de formation cristallisent une grande partie des écueils de cette réforme.

La progression pédagogique est perturbée, la charge de planification et d'organisation est démesurée, la fiabilité des évaluations est très incertaine, l'articulation avec l'accompagnement personnalisé et les périodes de formations en entreprise est déficiente.

Autre sujet d'inquiétude : le nombre des sorties du système scolaire demeure très élevé.

Pour l'année 2011, sont concernés 18,4 % des élèves à la fin de la première année de CAP, 13,6 % en seconde professionnelle et 12,8 % en première professionnelle. On peut considérer que 60 000 élèves quittent la voie professionnelle avant même d'être entrés en dernière année de formation.

Et même si le suivi statistique est loin d'être efficient, il fait peu de doute que ces sorties débouchent très peu sur un contrat de travail, même en apprentissage, étant donné les réticences des entreprises à embaucher dans le contexte économique actuel. Il s'agit donc bien de décrochage.

C'est certainement là l'échec majeur de la réforme de la voie professionnelle, qui demanderait à lui seul d'en revoir profondément l'architecture. Plusieurs de mes interlocuteurs lors des auditions ont avancé par exemple l'idée d'ouvrir des cursus plus souples en quatre ans. *A minima*, il faudrait construire des passerelles effectives entre les cursus de bac et de CAP.

En revanche, j'avoue être très réticente à l'ouverture de parcours mixtes entre le statut scolaire et l'apprentissage. Par exemple, des parcours dits « 1+2 » ou « 2+1 » : un an sous statut scolaire puis un contrat d'apprentissage sur deux ans ou bien deux ans en lycée professionnel et un an en alternance.

Pourquoi mes réticences ? Je perçois deux risques majeurs. D'abord, le risque que les employeurs débauchent vers l'apprentissage les « meilleurs » élèves dès la fin de la seconde ou de la première, avec la perspective d'un salaire immédiat pour le jeune. Dans ce cas, les « meilleurs » iraient tous vers l'apprentissage, en renonçant d'ailleurs sans le savoir à toute poursuite d'études, quand dans le même temps, les autres élèves resteraient dans l'éducation nationale, qui accumulerait les difficultés sans accroître parallèlement ses moyens financiers.

Deuxième élément de réticence : le développement annoncé de l'apprentissage au sein des lycées professionnels.

Cette option ne me semble pas constituer une bonne piste, qui nécessiterait de toute façon, de prime abord, d'apporter des réponses à certaines

interrogations de fond. Les cohabitations entre publics différents et parcours différents posent, en effet, des problèmes pédagogiques et d'organisation très lourds. Comment compte-t-on procéder ?

Il faudrait aussi revoir la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, qui, selon le dernier chiffrage disponible en 2010, représente 1,9 milliard d'euros. Comme le taux d'imposition est proportionnel à la masse salariale, la montée du chômage fait baisser mécaniquement le produit. Pour mémoire, 52 % de taxe d'apprentissage, le « quota » revient obligatoirement à l'apprentissage, *via* des versements calibrés aux CFA, à un fonds national et au Trésor public. Les 48 % restants, le « barème », sont en réalité des versements libératoires des entreprises vers les formations technologiques et professionnelles de leur choix. Aujourd'hui, les lycées professionnels pâtissent d'un affaiblissement alarmant des contributions des entreprises. La construction de la taxe et l'affectation des fonds par les organismes collecteurs désavantagent très nettement les élèves de l'enseignement professionnel public.

Ainsi, au niveau de l'ensemble du second degré, le public reçoit à peine plus que le privé alors que ce dernier scolarise cinq fois moins d'élèves. Et plus finement, au sein du second degré public, les lycées généraux et technologiques reçoivent environ 5 % du produit contre moins de 3 % pour les lycées professionnels.

Plus fondamentalement, je m'interroge sur la façon dont le Gouvernement entend tenir les deux objectifs qu'il promet. En effet, comment à la fois développer l'apprentissage, notamment au niveau V et élever le niveau de qualification globale de la population ? C'est à dire comment concilier dans le même temps l'objectif d'insertion professionnelle rapide et celui d'élévation du niveau de qualification ?

A ce stade, les auditions que j'ai réalisées pour cet avis budgétaire ne m'ont pas permis d'obtenir des réponses concrètes. Ce dilemme reste donc encore à trancher.

Il me semble que si l'on favorise trop l'apprentissage, on renonce alors à l'élévation du niveau de qualification au profit de l'insertion rapide.

A long terme, cela risque de n'être profitable, ni individuellement, ni collectivement.

En effet, pour la carrière professionnelle du jeune, une insertion rapide, avec les plus bas diplômes possibles, sera synonyme de moindre faculté d'adaptation, de moindre capacité à la reconversion et donc au final de moindre progression de carrière. Pour la compétitivité globale de l'économie, si d'actualité de nos jours, renoncer à l'élévation du niveau de qualification paraît à rebours des enjeux posés et affichés.

Dans les discours qui ont accompagné la réforme, et qui ne sont pas remis en cause aujourd'hui, la possibilité de poursuite d'études dans le supérieur a été mise en avant.

Elle a d'ailleurs séduit bon nombre de familles, si bien que les demandes de poursuite dans le supérieur, vers le BTS notamment, explosent.

Pour autant, aucun dispositif concret d'accompagnement des bacheliers professionnels n'a été mis en place. Les résultats ne sont évidemment pas bons à l'université mais aussi en BTS.

Nous devons donc réfléchir aux moyens de soutenir les bacheliers professionnels au cours de leur transition vers le supérieur. Les lacunes dans les matières générales et dans l'acquisition des méthodes de travail, nécessiteraient la mise en place d'un sas, peut-être d'une année, d'une sorte de propédeutique, de remise à niveau avant l'entrée en BTS ou en DUT.

Tant du point de vue de la capacité d'insertion sur le marché du travail que des poursuites d'études, la réforme commence à susciter de la frustration dans les familles et chez les élèves qui ont cru au discours de revalorisation de la voie professionnelle.

Ce sont bien sûr les milieux populaires et les moins favorisés qui sont les plus exposés. Je rappelle en effet que la moitié des élèves en voie professionnelle sont enfants d'ouvriers, de chômeurs ou d'inactifs, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers de l'effectif global du second degré. Nous ne pouvons donc pas nous contenter de l'existant. C'est pourquoi je plaide pour que des corrections interviennent impérativement.

Enfin pour conclure, j'aimerais dire un mot sur les divers projets de régionalisation.

Un possible transfert aux conseils régionaux de la compétence sur les lycées professionnels, y compris les personnels enseignants, est semble-t-il écarté. Je m'en félicite, car les ressources financières des régions sont trop minces et leur expertise pédagogique trop faible.

Cependant, il est prévu de transférer aux régions la fixation de la carte des formations professionnelles et de leur laisser la maîtrise du service public territorialisé d'orientation. Les détails et même les contours exacts de ces projets ne sont pas encore connus.

Je me contenterai donc de vous faire part de quelques interrogations, qui ont notamment été soulevées lors de mes audits : quelle répartition des rôles entre les présidents de conseils régionaux et les recteurs ? Comment éviter l'aggravation des inégalités sociales et territoriales entre les élèves ? Quelles garanties pour les personnels, notamment pour les conseillers d'orientation-psychologues ?

Autre point qui m'interroge : la transformation des GRETA en GIP. Le délai imposé par la loi Warsmann II arrive à échéance en 2013 et ne sera pas tenu en tout état de cause. Une modification législative est nécessaire au moins pour repousser l'échéance. Dans quelle mesure pouvons-nous aller plus loin et proposer des garanties statutaires aux personnels ? Ne pourrions-nous d'ailleurs pas revenir tout simplement sur le principe même de la transformation en GIP ? Des négociations sont ouvertes entre le ministère de l'éducation nationale et les

personnels, mais il est difficile d'en prévoir l'issue, d'autant que ce dossier dépend également du ministre de la fonction publique.

Telles sont les observations et interrogations que je voulais vous soumettre. Et sous les réserves que j'ai formulées, je vous propose de rendre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Jacques Legendre. – Je souhaite intervenir sur un point qui me semble important. Il s'agit du bac professionnel et de la poursuite des études dans l'enseignement supérieur.

Contrairement aux bacs généraux et technologiques qui ont pour vocation la poursuite vers l'enseignement supérieur, le bac pro est un diplôme d'entrée dans la vie professionnelle. C'est déjà un progrès en termes de connaissances générales, parce qu'avant on entrait dans la vie professionnelle avec un CAP ou un BEP.

Mais ceux qui ont un bac pro et qui veulent poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur subissent de gros échecs.

L'objectif du bac technologique est de donner accès aux BTS sans que ces jeunes se voient prendre les places par ceux qui viennent de bacs généraux.

Je souhaite que l'État accorde une garantie aux lycéens des bacs pro afin qu'ils puissent reprendre une formation grâce à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Il faut tenir un discours de vérité et dire aux bacheliers pro qu'ils ne peuvent pas aller actuellement dans l'enseignement supérieur, sinon c'est l'échec assuré.

Mme Françoise Laborde. – Le RDSE est mitigé sur cette formation du bac pro en 3 ans car les attentes des professeurs et des parents ne sont pas toujours en adéquation avec les possibilités des élèves. Les résultats du bac pro montrent que ce n'est pas une réussite. De façon générale, nous pensons qu'il faut valoriser la culture générale au cours des études.

M. Michel Le Scouarnec. – Je suis favorable à la valorisation des filières techniques et de la filière professionnelle. Il faut changer l'image et les parcours, mettre de la souplesse et offrir des passerelles. Dans un quart des cas, la route des jeunes n'est pas tracée à l'avance et il faut donc pouvoir changer de filière.

Mme Maryvonne Blondin. – Beaucoup de questions se posent sur cette voie professionnelle. Il faut laisser de la souplesse et des ouvertures dans cette voie. Pour la 3^e année consécutive, il y a une diminution sensible de la réussite au bac pro. Je m'interroge également sur le bienfondé de la scolarité en 3 ans. L'amélioration de cet enseignement s'inscrit dans le cadre de la refondation de l'école. L'enseignement professionnel mérite toute notre attention.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement professionnel ». – Je constate une prise de conscience générale sur la volonté de revalorisation de cette voie professionnelle qui pose également à la question du décrochage scolaire. Le bac professionnel en 3 ans a créé une véritable onde de choc au risque de

désorganiser la carte des formations. On est en train de la vivre et de la constater. Un certain nombre d'élèves qui auraient pu choisir une voie générale se sont tournés vers la voie professionnelle en pensant pouvoir accéder à un BTS. Je plaide pour la prise de conscience de cet état de fait. L'effet pervers de la réforme, c'est de ne pas préparer la poursuite d'études à l'enseignement supérieur tout en la stimulant. Il y a une sorte de dualité entre l'insertion professionnelle et la poursuite des études, qui devient de plus en plus difficile avec un niveau de formation générale en baisse. Enfin, je regrette un assèchement de toutes les passerelles. Il est nécessaire de prendre des mesures d'urgence.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement technique agricole ». – Madame la Présidente, mes chers collègues. Périodiquement, quel que soit le ministre en charge, les mêmes soucis reviennent sans que se dessine et se stabilise une trajectoire lisible et favorable au développement de l'enseignement agricole. Je tiens aussi à préciser que je souhaite que toutes les composantes de l'enseignement agricole - le public comme le temps plein et le rythme approprié - puissent en bénéficier parce que chacune sait répondre différemment aux besoins des jeunes, des parents et des territoires.

Le PLF pour 2013 consacre à l'enseignement agricole 1,325 milliard d'euros, soit une hausse de 1,66 % en crédits de paiement. L'enseignement agricole est donc plutôt moins bien traité que l'éducation nationale cette année, puisque son budget doit, quant à lui, augmenter de 2,92 %. Certes les réseaux ne sont pas organisés de la même façon, mais il faut rappeler que les années passées, l'enseignement agricole a payé un lourd écot à la révision générale des politiques publiques. Il a considérablement modernisé son organisation et sa gestion des crédits, sans rien de comparable à l'éducation nationale. Cette année encore, il participe à l'effort de maîtrise des finances publiques avec notamment une réduction de 4,1 % des crédits de l'inspection et de 4,7 % des fonds destinés à l'organisation des examens.

En termes d'emplois, le PLF 2013 prévoit 250 créations de postes, 50 déjà adoptées dans le cadre du collectif budgétaire de juillet et 200 nouvelles à la rentrée 2013. Ces créations sont bienvenues alors que le non-renouvellement des départs à la retraite avait pu atteindre par le passé un ratio de deux tiers.

Cependant, la répartition des créations de postes pose des difficultés. En premier lieu, il n'est inscrit que des créations de postes d'enseignants. Mais, dans l'enseignement public, il serait nécessaire de prévoir des postes non-enseignants, car les établissements ont du mal à fonctionner avec des personnels administratifs en nombre insuffisant. En second lieu, la répartition des créations entre le public et le privé du temps plein est contestable. En effet, il est appliqué un ratio de 70 % pour le public et de 30 % pour le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP). Or, les suppressions de postes d'enseignants intervenues ces dernières années respectent plutôt un ratio de 55 % pour le public et 45 % pour le temps plein environ. Par parallélisme, il serait juste de retenir la même proportion lors des nouvelles créations de postes d'enseignants.

Beaucoup plus préoccupante me paraît, toutefois, l'évolution des crédits hors titre 2, qui correspond au calcul des subventions à l'enseignement privé et du rythme approprié. Cette année, dans les deux cas, il ne semble pas que soient respectées les dispositions du code rural et les protocoles d'accord signés pour mettre fin au contentieux administratifs pendants.

Pour le CNEAP, le problème vient de l'enquête quinquennale qui sert à réévaluer le coût d'un élève dans le public pour calculer sur cette base la subvention aux établissements du temps plein. Le ministère a achevé l'enquête mais se refuse à en communiquer les résultats. En réalité, en raison de décision unilatéralement appliquée dans l'enseignement public comme le plafonnement des effectifs par classe, l'État n'est pas en mesure de respecter les dispositions législatives et réglementaires. C'est pourquoi les documents budgétaires sont muets sur le mode de construction de la subvention au temps plein, puisqu'elle est dépourvue de base juridique.

Pour les maisons familiales rurales (MFR), le problème vient de l'application du protocole d'accord Barnier de 2009 sur la revalorisation du taux d'encadrement, à partir de laquelle est calculée la subvention servant à payer les formateurs. L'interprétation restrictive par l'État de l'enveloppe de 17 millions d'euros allouée à l'époque ne semble pas conforme au protocole, qui avait déjà réduit la créance des MFR sur l'État. De même, le plafonnement des effectifs est très discutable à la fois dans son mode de calcul et dans sa légitimité. Il me paraît personnellement inconcevable d'accepter que 2 000 élèves ne soient pas financés et que d'autres restent tout bonnement sur le bord du chemin !

Je crains que nous ne soyons entrés dans une nouvelle phase difficile comme tous les cinq ans environ. L'État n'est pas en mesure de respecter l'intégralité de ses engagements, même revus à la baisse après négociation. On en vient à douter de la capacité de l'État à respecter la législation et la réglementation, qu'il tend à interpréter de manière unilatérale. Le CNEAP comme les MFR saisissent la commission de conciliation et s'engagent dans une phase précontentieuse, avant un nouveau tour de négociation et la signature prévisible de nouveaux protocoles.

Ce mode de fonctionnement n'est bien entendu pas satisfaisant car ce sont les élèves qui en pâtissent directement. Chaque année, chaque mois perdu dans des négociations difficiles, mettent en péril des établissements et des filières.

On ne peut en tenir rigueur au nouveau ministre de l'agriculture, qui découvre une situation déjà sédimentée et que l'on a connue sous plusieurs gouvernements, depuis le vote de la loi Rocard en 1984. En revanche, je souhaite qu'il intervienne fortement pour que soit trouvée dans la négociation une solution pérenne et lisible au financement de l'enseignement agricole privé. Charge ensuite à l'État de tenir ses engagements : le fait du Prince est devenu inacceptable !

Un mot sur la réforme du baccalauréat professionnel dont la mise en œuvre dans l'enseignement agricole s'achève avec la rénovation des filières des services en milieu rural et hippiques. Je dois avouer une certaine inquiétude sur

les résultats au baccalauréat : par rapport à l'année précédente, les résultats de la session de juin 2012 enregistre une baisse de 6,7 points. Il conviendra d'examiner précisément les raisons de ce reflux, qui néanmoins laisse à la filière agricole un taux de réussite de 83,1 % contre seulement 77,5 % dans l'éducation nationale.

Enfin, je ne peux que redire cette année encore que les synergies avec le ministère de l'éducation nationale doivent être plus systématiquement recherchées. C'est vrai au niveau central pour la définition des politiques éducatives, la mise en œuvre des réformes, les référentiels des formations et la conception des épreuves. Trop souvent, l'éducation nationale décide seule de tous les dispositifs et impose ses choix à l'enseignement agricole. Mais au niveau régional, il faut aussi aller plus loin dans la mise en commun de locaux et l'optimisation de la carte des formations. Les échanges de services d'enseignants entre établissements de l'éducation nationale et de l'agriculture devraient également se développer. Pour l'instant, on reste trop dépendant des bonnes volontés personnelles de tel ou tel recteur ou de tel ou tel directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). La nouvelle directrice générale que j'ai rencontrée dès sa prise de fonctions m'a paru tout à fait disposée à travailler en ce sens.

En conclusion, en reconnaissant à la fois l'engagement du ministre de l'agriculture et les difficultés structurelles rencontrées pour respecter les engagements de l'État à l'égard des établissements privés, je recommande la sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Corinne Bouchoux. – Je tenais tout d'abord à remercier madame la rapporteure pour son intérêt connu et reconnu pour la cause de l'enseignement agricole. L'enseignement agricole est actuellement en plein changement de paradigme après des années de spirale négative. Un point positif, c'est que l'enseignement agricole est aujourd'hui plus innovant que l'éducation nationale car cela fait des années qu'il se sent menacé et lutte pour sa survie financière. Son rôle dans la promotion sociale est aussi primordial puisque, dans les 15 écoles supérieures d'agriculture, on va retrouver entre 18 et 45 % de boursiers. Ces écoles sont donc des modèles importants et peuvent être le point de départ pour des pistes d'innovation, à la fois dans le public et dans le privé.

Mme Françoise Cartron. – Comme ma collègue, je voudrais à nouveau saluer l'engagement de la rapporteure pour avis sur le sujet. Cependant, j'ai quelques petites interrogations sur ce qu'elle nous a dit : les postes supplémentaires sont essentiellement des postes d'enseignants, mais 3,5 millions serviront aussi à créer des emplois d'auxiliaires de vie scolaire. Et ce sont 30 postes qui vont être ajoutés aux 40 déjà créés en 2012. Pourquoi affirmer alors qu'il n'y aura pas de création de postes non-enseignants ? Sinon, je rejoindrai les propos de la rapporteure pour avis.

C'est vrai que l'enseignement agricole est un lieu de vraie innovation dont l'organisation et les méthodes pédagogiques sont très différents de ce que l'on trouve dans l'enseignement académique général.

Mme Françoise Laborde. – Au vu des moyens supplémentaires qui sont alloués, le groupe RDSE se prononce en faveur d'un avis très favorable.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je tenais pour ma part à revenir sur les 200 créations de postes : ce sera 140 postes dans le public et 60 dans le privé, ce dont on ne peut que se féliciter.

Néanmoins, sur le terrain, c'est la débandade et les demandes sont très pressantes. Il faut faire très attention avec les chiffres car si on prend en compte les années précédentes, le solde des créations et des suppressions de postes demeure négatif. L'attention doit être redoublée surtout au vu de la hausse des effectifs...

Concernant la création de postes d'enseignants et de non-enseignants, je tenais à mettre en avant le désert en termes de médecine scolaire et le nombre de postes dans l'administration qui ont été supprimés ces dernières années.

Mais je tiens quand même à donner un avis favorable sur ce budget.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement technique agricole ». – Pour les suppressions de postes d'enseignants, le ratio appliqué au cours de la précédente législature était de 55 % dans le public et de 45 % dans le privé alors que les actuelles créations de postes répondent à un ratio de 70/30, ce qui, bien évidemment, fait naître des inquiétudes légitimes au CNEAP puisque les besoins sont les mêmes dans tous les systèmes.

Je rappelle que par le passé deux tiers des départs en retraite n'ont pas été renouvelés alors que dans l'éducation nationale, ce n'était qu'un sur deux. Le ressenti au sein même des établissements de l'enseignement agricole est que la situation avait atteint un point critique.

Concernant l'enseignement agricole supérieur, je vous renvoie aux travaux effectués par ma collègue Dominique Gillot, rapporteure pour avis.

Les auxiliaires de vie scolaire sont inscrits en crédits de titre 6 et ne sont dès lors pas comptabilisés en tant que tels dans le plafond d'emplois de titre 2.

Enfin, sur le rapport enseignant/non-enseignant, je soulignerais que, si les enseignants sont indispensables, c'est aujourd'hui l'accompagnement administratif qui fait le plus défaut dans les établissements publics.

Je suis objective dans mes propos et mes demandes et je continue de soutenir que la crédibilité de l'enseignement agricole a un prix. C'est pourquoi je requiers l'adoption d'un avis de sagesse : il n'y a pas de meilleur moyen pour faire une demande. Et je souhaite aussi que les ministres concernés se concertent et adoptent une position commune forte au moment des arbitrages budgétaires qui se dérouleront au printemps prochain.

Mme Françoise Laborde. – Depuis des années, j'admire la pugnacité de Mme la sénatrice Férat sur le dossier de l'enseignement agricole.

J'aurais tout de même aimé savoir s'il était envisagé une éventuelle mise à plat de toutes les formations, notamment afin de simplifier les doubles tutelles...

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement technique agricole ». – Le seul à pouvoir remettre à plat le fonctionnement de l'enseignement agricole, c'est le ministère de l'agriculture qui conserve seul la tutelle. Mais il reste évident que les deux ministères sont tous les deux responsables budgétaires de la mission « Enseignement scolaire ». C'est pourquoi, conformément à la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), nous étions obligés de prélever des crédits sur l'éducation nationale lorsque nous voulions soulager l'enseignement agricole. Mais ce n'était pas de gaîté de cœur puisque nous avons l'impression de déshabiller Paul pour habiller Jacques. Pour éviter ces choix cornéliens, il est temps d'assurer un traitement équitable de l'enseignement agricole dès la construction des budgets.

Mme Maryvonne Blondin. – Ne pourrait-on pas alors envisager une audition du ministre de l'agriculture ?

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Vous me ravissez ma conclusion puisque j'allais proposer la même chose...

M. Jacques Legendre. – Décidemment, Mme Blondin ennuie beaucoup de monde, puisque, moi aussi, je m'apprêtais à vous faire part de la même volonté...

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement technique agricole ». – Vous connaîtrez la position de mon groupe sur l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire » lors de l'examen en séance.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions de Mme Françoise FÉRAT, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole »

Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

MM. François PALIARD, président, et Philippe POUSSIN, secrétaire général

Union nationale des maisons familiales rurales (UNMFR)

MM. Xavier MICHELIN, président, Serge CHEVAL, directeur, et Stéphane POISSON, juriste à l'Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO)

Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)

MM. Jean-Marie LE BOITEUX, secrétaire général, et Serge PAGNIER, secrétaire général adjoint

Ministère de l'agriculture

Mme Mireille RIOU-CANALS, directrice générale de l'enseignement et de la recherche, MM. Philippe SCHNÄBELE, chef de service de l'enseignement technique, et Philippe CUCCURU, sous-directeur des établissements, des dotations et des compétences

**Auditions de Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN,
rapporteuse pour avis sur les crédits
de l'enseignement professionnel**

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

MM. Antoine FOUCHER, directeur des relations sociales, de l'éducation et de la formation, Alain DRUELLES, directeur-adjoint de l'éducation et de la formation, Mmes Sandrine JAVELAUD, directrice de la mission de la formation initiale, et Laurence DURAND-MILLE, chargée de mission à la direction des affaires publiques

Ministère de l'éducation nationale

M. Jean-Marc HUART, sous-directeur des lycées et de la formation professionnelle, et Mme Dominique BARGAS, inspecteur

M. Didier MICHEL, inspecteur général

Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

Mmes Danielle DUBRAC, vice-présidente, et Véronique ÉTIENNE-MARTIN, conseiller pour les relations avec le Parlement

CGT Educ'action

M. Alain VRIGNAUD, secrétaire national, et Mme Catherine PRINZ

Syndicat national de l'enseignement secondaire (SNES)

Mme Fabienne BELLIN et M. Thierry REYGADES, secrétaires nationaux

Syndicat national unitaire de l'enseignement professionnel (SNUEP-FSU)

M. Jérôme DAMMEREY, secrétaire national

Association des Régions de France (ARF)

M. Jean-Paul DENANOT, président de la commission « Formation professionnelle », président du Conseil régional de Limousin

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)

Mmes Catherine PETITOT, secrétaire générale adjointe et M. Éric KROP, secrétaire national de la commission Pédagogie