

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean-Claude CARLE et Mme Françoise FÉRAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, présidente ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, vice-présidents ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, secrétaires ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	11
I. UN BUDGET AU SERVICE D'UNE POLITIQUE D'INFLATION DES MOYENS ET DES EFFECTIFS	11
A. LES RÉSULTATS DU SYSTÈME ÉDUCATIF NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES EFFORTS CONSENTIS	11
1. <i>Un effort financier toujours croissant mais déséquilibré</i>	11
a) L'évolution de la dépense intérieure d'éducation : une inflation des moyens	11
b) Un déséquilibre persistant au détriment de l'enseignement primaire	12
2. <i>...les résultats des élèves français demeurent en-deçà des attentes</i>	14
a) À l'issue de la scolarité obligatoire, de nombreux élèves en difficulté	14
(1) La maîtrise des fondamentaux en fin de collège et lors de la journée défense et citoyenneté (JDC)	14
(2) Les évaluations CEDRE en fin de collège	16
(3) Les comparaisons internationales des acquis des élèves	16
b) Malgré des taux élevés de réussite aux examens, le système scolaire laisse de côté de nombreux élèves et ne prépare ni aux études supérieures ni à l'emploi	17
(1) Un nombre trop élevé de sorties sans diplôme	17
(2) Des taux de réussite au baccalauréat sans précédent	19
(3) ... qui s'accompagnent d'un échec massif dans le premier cycle de l'enseignement supérieur	19
(4) Une insertion professionnelle difficile	20
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 1,1 %	21
1. <i>Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2016</i>	21
a) L'enseignement scolaire public du premier degré	21
b) L'enseignement scolaire public du second degré	22
c) La vie de l'élève	22
d) L'enseignement privé du premier et du second degrés	25
e) Le soutien de la politique de l'éducation nationale	25
2. <i>La poursuite des créations de postes</i>	27
a) Le budget 2016 prévoit la création de 8 561 postes dans l'éducation nationale	27
b) Une politique du chiffre difficilement soutenable	28

II. UN BUDGET SANS LIEN AVEC LES VÉRITABLES PRIORITÉS DU SYSTÈME ÉDUCATIF	31
A. DEUX PRIORITÉS NÉGLIGÉES : L'APPRENTISSAGE DES FONDAMENTAUX ET L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	31
1. <i>Faire de l'apprentissage des fondamentaux la première priorité du système éducatif</i>	31
a) Mettre l'accent sur les fondamentaux pour lutter contre l'échec scolaire et les inégalités sociales	31
(1) L'apprentissage des fondamentaux, une priorité absolue	31
(2) Une dégradation inquiétante des acquis des élèves à l'issue du CP.....	32
b) Une « priorité au primaire » toute relative, loin d'un véritable rééquilibrage de l'effort budgétaire	33
(1) Une priorité budgétaire en trompe-l'œil	33
(2) L'évaluation nécessaire du dispositif « plus de maîtres que de classes »	34
c) Créer les conditions d'une meilleure acquisition de la maîtrise des fondamentaux	35
2. <i>Revaloriser réellement l'enseignement professionnel</i>	36
a) Rendre plus efficiente la voie professionnelle	36
b) Lever les freins au développement de l'apprentissage	38
B. DES RÉFORMES CONTESTABLES DONT LE FINANCEMENT REPOSE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	39
1. <i>La réforme des rythmes scolaires</i>	39
a) Une réforme louable qui souffre d'un problème de méthode.....	39
b) ...dont les collectivités territoriales paient le prix.....	41
2. <i>Le plan numérique à l'école</i>	42
a) Un coût considérable, qui repose en grande partie sur les collectivités	42
b) Des conséquences marginales, voire contre-productives, en matière d'apprentissage.....	43
3. <i>La réforme du collège et des programmes</i>	44
a) Une réforme contestée... ..	44
b) ...dont le financement repose en partie sur les communes	46
III. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	47
SECONDE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE	49
I. UN BUDGET EN STAGNATION, REFLET D'UNE POLITIQUE SANS AMBITION	49
A. UNE FAIBLE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI ENTRAÎNE UNE FRAGILISATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS	49
1. <i>L'exécution de la loi de finances initiale pour 2015</i>	49
2. <i>L'évolution des crédits pour 2016</i>	50
a) Une augmentation infime des crédits.....	50
b) ...qui concerne essentiellement les dépenses de personnel de l'enseignement public.....	51
c) La fragilisation de la situation financière des établissements.....	51
3. <i>L'application des protocoles de 2013</i>	53

B. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DES EFFECTIFS	55
1. <i>La construction du schéma d'emplois</i>	55
2. <i>L'évolution des effectifs d'élèves</i>	56
a) <i>Après une année scolaire 2014-2015 marquée par la forte baisse des effectifs...</i>	56
b) <i>...les estimations provisoires font état d'une légère amélioration à la rentrée 2015</i>	57
3. <i>Un manque regrettable d'ambition</i>	59
II. UN RÉSEAU ÉDUCATIF EN PHASE AVEC LES BESOINS DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES	60
A. PRÉSERVER LA QUALITÉ DES FORMATIONS	60
1. <i>Des taux élevés d'insertion professionnelle et de poursuite d'études</i>	60
2. <i>Une nécessaire évaluation de la rénovation de la voie professionnelle</i>	64
a) <i>Un accès plus important au baccalauréat professionnel</i>	64
b) <i>Des taux de réussite aux examens en diminution</i>	64
c) <i>Une insertion professionnelle plus difficile et des poursuites d'études plus nombreuses</i>	65
B. APPROFONDIR LA COOPÉRATION AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE.....	66
1. <i>L'enseignement agricole, foyer d'innovation pédagogique</i>	66
2. <i>Relancer la coopération avec l'éducation nationale</i>	68
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	71
EXAMEN EN COMMISSION.....	73
AMENDEMENT	91
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	93
ANNEXE.....	95
• Compte rendu de l'audition de Mme Najat VALLAUD-BELKACEM, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la recherche	95

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du 12 novembre 2015, sous la présidence de Mme Catherine Morin-Desailly (UDI-UC - Seine-Maritime), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a examiné les crédits de **la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2016** sur les rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle (UMP - Haute-Savoie) et de Mme Françoise Férat (UDI-UC - Marne).

Elle a adopté un amendement visant à faire prendre en charge par l'État, à hauteur de 50 millions d'euros, une partie du renouvellement des manuels scolaires de l'école primaire dans le cadre de la réforme des programmes.

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant global de 67,1 milliards d'euros, dont près de 93 % de dépenses de personnel, la mission « Enseignement scolaire », placée sous la double responsabilité du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt 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 2016 selon deux thématiques complémentaires :

- **l'avis de M. Jean-Claude Carle (première partie)** sur les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, retrace les grandes évolutions de crédits et d'emplois et les effets des politiques éducatives ;

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

PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

I. UN BUDGET AU SERVICE D'UNE POLITIQUE D'INFLATION DES MOYENS ET DES EFFECTIFS

A. LES RÉSULTATS DU SYSTÈME ÉDUCATIF NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES EFFORTS CONSENTIS

1. Un effort financier toujours croissant mais déséquilibré

a) *L'évolution de la dépense intérieure d'éducation : une inflation des moyens*

Afin de mesurer l'évolution de la dépense en faveur de l'éducation sur le temps long, votre rapporteur pour avis se fonde sur la dépense intérieure d'éducation (DIE), qui ne se limite pas aux dépenses budgétaires de l'État mais prend en compte les dépenses des collectivités territoriales, des familles et des entreprises.

En 2014, la dépense intérieure d'éducation atteint 128,9 milliards d'euros, soit 6 % de la richesse nationale. Cela signifie que la nation, tous financeurs confondus, réalise un effort financier à hauteur de 8 360 euros par élève ou étudiant.

À prix constants, la DIE a quasiment doublé depuis 1980 et a augmenté de presque 10 % depuis 2000.

Évolution de la dépense d'éducation depuis 1980

	1980	2000	2012	2013p**	2014p**
Dépense intérieure d'éducation (DIE)*					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	25,2	92,9	125,3	127,4	128,9
- aux prix 2014 (en milliards d'euros)	64,6	114,1	126,3	127,4	128,9
DIE*/PIB en %	5,6%	6,3%	6,0%	6,0%	6,0 %
Dépense moyenne par élève					
- aux prix courants (en €)	1 760	6 200	8 220	8 320	8 360
- aux prix 2014 (en €)	4 520	7 610	8 280	8 320	8 360

* hors dépenses pour les formations de type extra-scolaire / ** données provisoires

Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte à partir de 2011)

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP)

Avec 6,0 % de son produit intérieur brut (PIB) consacré à l'éducation, **la France se situe dans la moyenne des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).**

Toutefois, en parité de pouvoir d'achat, **la dépense moyenne par élève en France (10 454 dollars) est plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE (9 531 dollars) et de l'Union européenne (9 487 dollars)¹.**

La France se distingue des autres pays de l'Union européenne sur trois plans :

- **un temps horaire d'instruction obligatoire plus élevé** : la durée annuelle du temps d'instruction obligatoire en 2014 est de 864 heures pour le primaire, 1 090 heures pour le collège et 1 144 heures pour le lycée, contre respectivement 821, 919 et 947 heures pour la moyenne des pays de l'OCDE ;

- **une durée de la scolarisation « universelle » de 14 ans contre 13 en moyenne** dans les autres pays européens ;

- **un taux d'encadrement, légèrement plus favorable**, du point de vue du coût, en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE. **Néanmoins ces taux d'encadrement sont très différents selon les niveaux d'enseignement.** Dans le premier degré, le taux d'encadrement est sensiblement moindre que dans la moyenne des pays de l'OCDE (un enseignant pour 18,9 élèves contre 15,3). Au contraire, le taux d'encadrement observé dans le second degré est plus favorable (12,5 et 13,5).

b) Un déséquilibre persistant au détriment de l'enseignement primaire

L'analyse de la dépense d'éducation par élève selon le niveau d'étude met en évidence **un fort déséquilibre au détriment de l'enseignement primaire.**

En effet, **la France dépense 37 % de moins par élève de l'enseignement primaire que par élève de l'enseignement secondaire et près de moitié moins que pour un étudiant.**

Si l'on observe un rattrapage en faveur du premier degré depuis 1980, **l'écart se creuse de nouveau entre 2013 et 2014, preuve que la « priorité au primaire » affichée par le Gouvernement ne se traduit pas dans les faits par un rééquilibrage budgétaire.**

¹ *Regards sur l'éducation 2014, OCDE.*

Évolution de la DIE par niveau d'enseignement (aux prix 2014)

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)
1980	21,5	3 050	33,4	6 090	10,9	7 760	64,6	4 520
2013	42,3	6 100	56,8	9 520	28,7	11 760	127,4	8 330
2014p*	41,9	6 120	57,8	9 640	29,2	11 560	128,9	8 360

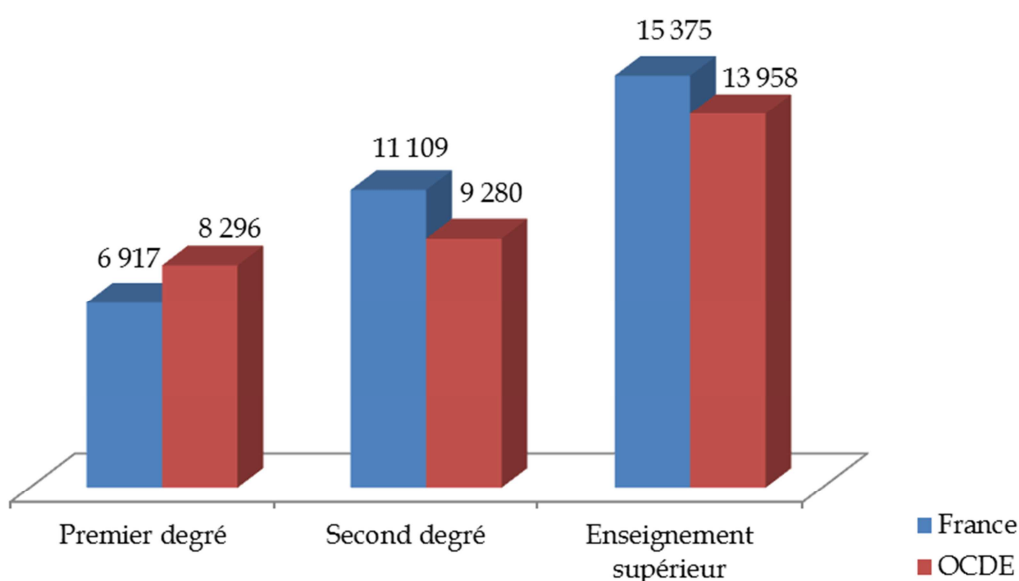
* Données provisoires. Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP)

Outre le taux d'encadrement bien plus favorable dans le second degré (un enseignant pour 13,5 élèves) que dans le premier (un enseignant pour 18,9 élèves), **ce déséquilibre provient essentiellement de la différence de rémunération entre les enseignants, bien plus favorable dans le secondaire**. En effet, le salaire net mensuel moyen d'un professeur des écoles s'élève à 26 443 euros, soit significativement moins que celui d'un professeur de lycée professionnel (32 183 euros) ou d'un professeur certifié ou agrégé (33 029 euros)¹.

Les comparaisons internationales confirment l'ampleur de cet écart, bien plus prononcé en France que dans les autres pays développés. En effet, la France dépense moins que la moyenne des pays de l'OCDE par élève dans l'enseignement primaire. En revanche, la dépense par élève dans le second degré et dans l'enseignement supérieur en France est significativement supérieure à celle de la moyenne de l'OCDE.

Dépense annuelle moyenne par élève (dollars PPA)



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2014

¹ Rapport sur l'état de la fonction publique et des rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2016.

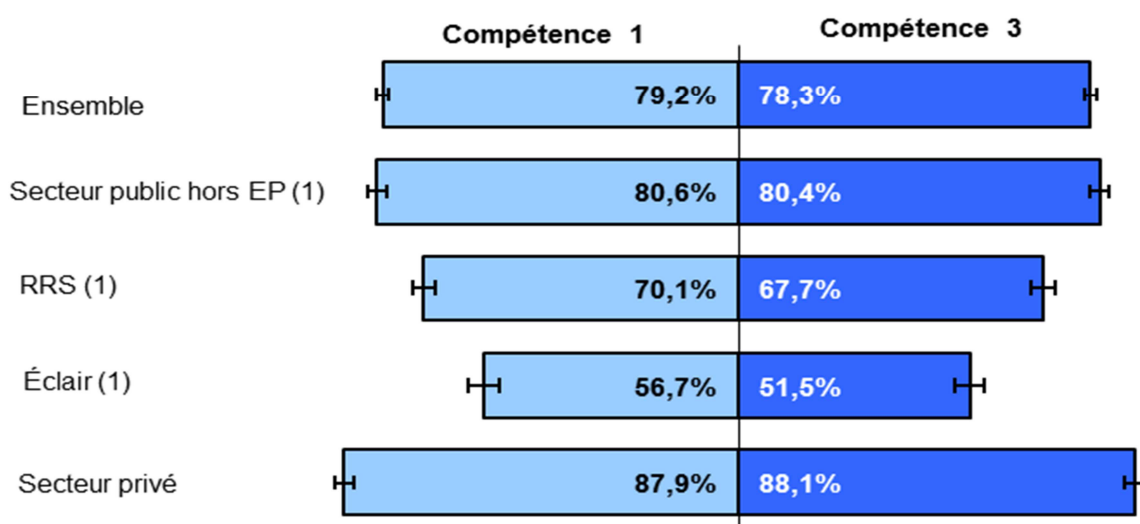
Dans son récent rapport sur le coût du lycée, la Cour des comptes insiste notamment sur le coût excessif du lycée : **le coût moyen d'un lycéen français est 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays membres de l'OCDE¹.**

2. ...les résultats des élèves français demeurent en-deçà des attentes

a) À l'issue de la scolarité obligatoire, de nombreux élèves en difficulté

(1) La maîtrise des fondamentaux en fin de collège et lors de la journée défense et citoyenneté (JDC)

Les évaluations internes conduites par le ministère à l'issue de l'année scolaire 2012-2013 portent sur la maîtrise des compétences 1 et 3 du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.



Lecture : 79,2 % des élèves de 3ème maîtrisent la compétence 1 du socle. L'intervalle de confiance de cet indicateur est $\pm 1,4$ %

¹ Le coût du lycée, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2015.

En compétence 1, environ 79% des élèves de fin de 3 ^{ème} maîtrisent les éléments suivants :	
Lire	Adapter son mode de lecture à la nature du texte proposé et à l'objectif poursuivi ; repérer les informations dans un texte à partir des éléments explicites et des éléments implicites nécessaires ; utiliser ses capacités de raisonnement, ses connaissances de la langue, savoir faire appel à des outils appropriés pour lire ; dégager, par écrit ou oralement, l'essentiel d'un texte lu ; manifester, par des moyens divers, sa compréhension de textes variés.
En compétence 3, environ 78 % des élèves de fin de 3 ^{ème} maîtrisent les éléments suivants :	
Pratiquer une démarche scientifique et technologique, résoudre des problèmes	Rechercher, extraire et organiser l'information utile ; réaliser, manipuler, mesurer, calculer, appliquer des consignes ; raisonner, argumenter, pratiquer une démarche expérimentale ou technologique, démontrer ; présenter la démarche suivie, les résultats obtenus, communiquer à l'aide d'un langage adapté.
Savoir utiliser des connaissances et des compétences mathématiques	Organisation et gestion de données : reconnaître des situations de proportionnalité, utiliser des pourcentages, des tableaux, des graphiques. Exploiter des données statistiques et aborder des situations simples de probabilité. Nombres et calculs : connaître et utiliser les nombres entiers, décimaux et fractionnaires. Mener à bien un calcul : mental, à la main, à la calculatrice, avec un ordinateur. Géométrie : connaître et représenter des figures géométriques et des objets de l'espace. Utiliser leurs propriétés. Grandeurs et mesures : réaliser des mesures (longueurs, durées, ...), calculer des valeurs (volumes, vitesses, etc.) en utilisant différentes unités.
Savoir utiliser des connaissances dans divers domaines scientifiques	L'Univers et la Terre: organisation de l'univers; structure et évolution au cours des temps géologiques de la Terre, phénomènes physiques. La matière: principales caractéristiques, états et transformations; propriétés physiques et chimiques de la matière et des matériaux; comportement électrique, interactions avec la lumière. Le vivant: unité d'organisation et diversité; fonctionnement des organismes vivants, évolution des espèces, organisation et fonctionnement du corps humain. L'énergie: différentes formes d'énergie, notamment l'énergie électrique, et transformations d'une forme à une autre. Les objets Techniques : analyse, conception et réalisation ; fonctionnement et conditions d'utilisation.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

En 2013, **plus de 20 % des élèves sortant du collège ont une maîtrise insuffisante de la lecture.** La proportion d'élèves ne maîtrisant pas cette compétence s'élève à près de 30 % en éducation prioritaire, voire à 43,3 % dans les établissements « Éclair ».

Les résultats sont équivalents en ce qui concerne **la compétence 3 - démarche et connaissances scientifiques, compétences mathématiques - qui n'est maîtrisée que par 78,3 % des élèves en fin de collège.** Cette proportion chute à 80,4 % en éducation prioritaire et même à 51,4 % dans les établissements « Éclair ».

Ces résultats sont corroborés par les évaluations menées à l'occasion des journées défense et citoyenneté (JDC) : **18 % des jeunes ne maîtrisent pas les apprentissages fondamentaux de la langue française ; 9,6 % ont un vocabulaire insuffisant pour comprendre des textes simples et 4,1 % sont illettrés¹.**

¹ Journée défense et citoyenneté 2014 : un jeune sur dix handicapé par ses difficultés en lecture, Note d'information n° 16 de la DEPP, mai 2015.

(2) Les évaluations CEDRE en fin de collège

Le cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE) est un dispositif d'évaluation destiné à assurer le suivi de l'évolution des compétences des élèves à l'issue de l'école élémentaire (CM2) et du collège (3^e). Il couvre l'ensemble des domaines disciplinaires, qui font l'objet d'une enquête dont la périodicité est de six ans.

Ont ainsi fait l'objet de cycles d'évaluation : la compréhension de l'écrit (2003 et 2009), les langues étrangères (2004 et 2010), l'histoire géographie (2006 et 2012), les sciences expérimentales (2007 et 2013) et dernièrement les mathématiques (2008 et 2014).

Les cycles d'enquêtes CEDRE montrent qu'**en fin de collège, une part significative des élèves maîtrisent mal ou très mal les compétences correspondant aux exigences des programmes**. De plus, à l'exception des sciences expérimentales, **le score moyen des élèves diminue** dans l'ensemble des disciplines, **alors que la proportion d'élèves en difficulté augmente**.

En matière de compréhension de l'écrit, le score moyen des élèves baisse de manière significative entre 2003 et 2009. Cette baisse se traduit par une augmentation de la proportion des élèves les plus faibles (de 15 % à 17,9 %) et par une diminution de la proportion des élèves les plus performants (de 10 % à 7,1 %).

La reprise en 2014 des évaluations CEDRE portant sur les mathématiques corrobore ce constat. En effet, **le score moyen obtenu par les élèves diminue de manière significative** par rapport à 2008, passant de 250 à 243 points. De plus, **la proportion d'élèves les plus faibles augmente** (19,5 %, soit +4,5 points) **quand la proportion d'élèves performants diminue** de manière symétrique (24,4 %, soit -4,2 points).

L'analyse des scores moyens des établissements, classés selon l'indice de position sociale moyen (IPS) des élèves et de leurs parents, **met en évidence la forte corrélation entre l'origine sociale des élèves et leur performance**. Si les scores les plus élevés sont observés dans les établissements dont l'indice social est le plus haut, **l'enquête montre que la diminution du score moyen des élèves ne concerne pas les établissements les plus favorisés**, qui voient au contraire le score moyen de leurs élèves augmenter.

(3) Les comparaisons internationales des acquis des élèves

La France participe à l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) menée par l'OCDE, qui porte sur la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique des élèves de quinze ans. Les résultats de l'édition 2012 mettent en évidence :

- **des scores moyens obtenus par les élèves français qui se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE** et sont globalement stables ou en légère baisse ;

- **une augmentation du nombre d'élèves en grande difficulté.** En effet, la proportion d'élèves français en difficulté augmente de 5,6 points en mathématiques entre 2000 et 2012, et de 3,7 points en compréhension de l'écrit ;

- **une dispersion des résultats des élèves français qui tend à augmenter.** En culture mathématique, l'écart entre les 25 % les plus faibles et les 25 % les plus performants connaît une hausse de 10 points entre 2000 et 2013. En particulier, les élèves ayant un an de retard obtiennent des scores moyens extrêmement faibles ;

- enfin, que **le système éducatif français est celui dans lequel le déterminisme social est le plus marqué parmi les pays de l'OCDE.** Pire encore, **les résultats font apparaître une aggravation du poids des inégalités en France depuis 2003**, qui est la plus forte observée parmi les pays développés.

b) Malgré des taux élevés de réussite aux examens, le système scolaire laisse de côté de nombreux élèves et ne prépare ni aux études supérieures ni à l'emploi

(1) Un nombre trop élevé de sorties sans diplôme

Les enquêtes sur les forces de travail de l'Institut national de la statistique (INSEE) permettent de déterminer que parmi les 665 000 jeunes sortis du système éducatif en France métropolitaine sur les années 2011-2012-2013, **15 % (soit 96 000 jeunes) n'ont pas obtenu un diplôme de fin d'enseignement secondaire du second cycle** : 8 % n'ont aucun diplôme en poche et 7 % n'ont que le diplôme du brevet.

Toutefois, la part des jeunes sortants sans diplôme ou avec le seul diplôme du brevet baisse nettement par rapport à la cohorte précédente, tandis que la part des diplômés de l'enseignement supérieur augmente. Les jeunes hommes sont plus nombreux à sortir du système éducatif initial sans être diplômés du second cycle du secondaire, les jeunes femmes décrochent plus souvent un diplôme du supérieur.

**Répartition des jeunes sortant de formation initiale
selon le diplôme le plus élevé qu'ils ont obtenu (en %)**

Année de sortie de formation initiale	2008-2009-2010		2011-2012-2013 (p)	
	Ensemble		Ensemble	
	en milliers	en %	en milliers	en %
DEA, DESS, Master, Doctorats	79	11	92	14
Écoles supérieures	37	5	40	6
Licence, maîtrise	74	10	61	9
DEUG, BTS, DUT et équivalents	85	12	85	13
Paramédical et social	21	3	17	3
Total diplômés des études supérieures	296	41	295	44
Baccalauréat général	57	8	52	8
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilé	126	18	136	20
Total bacheliers et diplômes équivalents	183	25	188	28
CAP, BEP ou équivalent	115	16	86	13
Total diplômés des seconds cycles du secondaire	298	41	274	41
Brevet seul	58	8	46	7
Aucun diplôme	68	9	50	8
Total brevet et aucun diplôme	126	18	96	15
Total sortants de formation initiale	720	100	665	101
(p) : chiffres provisoires				

Lecture : en moyenne sur 2011, 2012 et 2013, 665 000 jeunes sont sortis de formation initiale. 44 % sont sortis diplômés de l'enseignement supérieur.

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE, enquêtes Emploi, calculs : MENESR-DEPP

L'indicateur de performance associé à la mission « Enseignement scolaire » est calculé par Eurostat selon les données de l'INSEE : il vise la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant aucune qualification égale ou supérieure au niveau V et ne poursuivant ni études ni formation (aussi désignés NEET - *Not in Employment, Education and Training students*). La stratégie « Europe 2020 » fixe l'objectif d'une réduction de cette proportion à moins de 10 %. **Ayant atteint un taux de 8,5 % en 2014 (-1,2 point par rapport à 2013), le ministère prévoit un taux identique pour 2015 et 8 % en 2016. La cible retenue pour 2017 est abaissée à 7,5 %.**

Votre rapporteur pour avis salue les progrès réalisés en matière de réduction des sorties sans qualification. Il estime néanmoins que **la résorption du décrochage doit être la priorité principale du système scolaire.**

En effet, outre le gâchis humain, le décrochage a un coût très élevé pour la société : **22,1 milliards d'euros selon une étude de l'Union européenne. Le ministère de l'éducation nationale estime entre 220 000 et 230 000 euros le coût d'un décrocheur scolaire tout au long de sa vie : les**

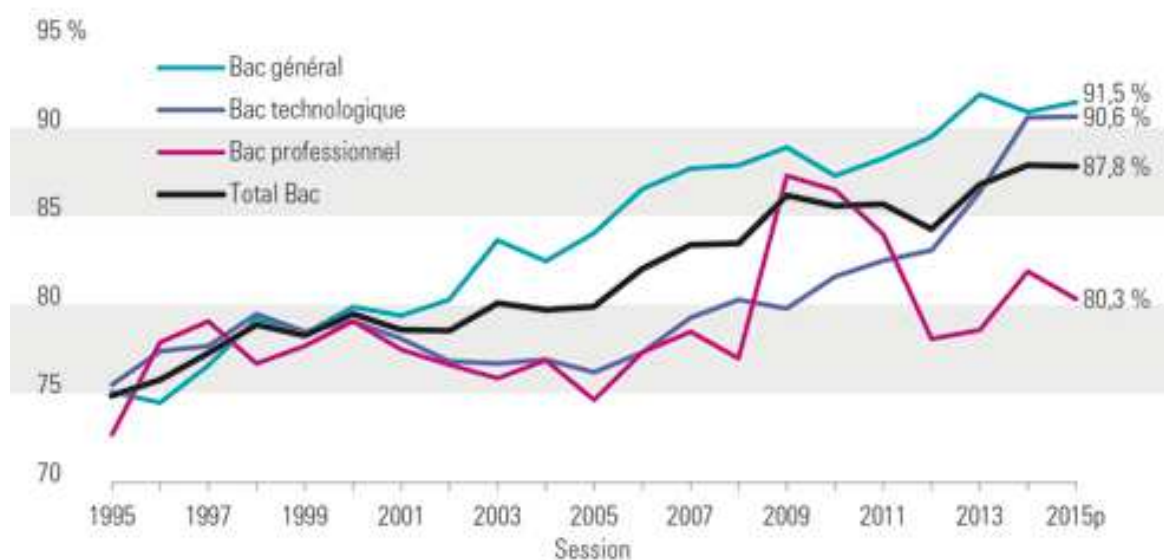
96 000 sorties sans diplôme entre 2011 et 2013 engageraient ainsi les finances publiques à hauteur de 21,6 milliards d'euros¹.

(2) Des taux de réussite au baccalauréat sans précédent...

À la session de juin 2015, le taux de réussite global provisoire au baccalauréat est stable par rapport à la session précédente (87,8 %, soit -0,1 %).

Le taux de réussite s'élève à 91,5 % pour la filière générale et à 90,6 % pour la voie technologique. En revanche, la filière professionnelle voit son taux de réussite diminuer à 80,3 %. Si, du fait d'une baisse du nombre de candidats, la part des bacheliers dans une génération recule à 77,2 % en 2015 (-1,1 point par rapport à l'année précédente), l'objectif de mener 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat est pratiquement atteint².

Évolution du taux de réussite au baccalauréat depuis 1995



Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Votre rapporteur pour avis considère cependant que l'évaluation des résultats du système scolaire ne saurait se limiter aux taux de réussite aux examens ; il doit être jugé à l'aune de la capacité des élèves qui en sont issus à réussir dans l'enseignement supérieur ainsi qu'à s'insérer dans l'emploi.

(3) ... qui s'accompagnent d'un échec massif dans le premier cycle de l'enseignement supérieur

En 2013, la proportion d'étudiants inscrits à l'université qui obtiennent une licence au terme de trois années d'études s'élevait à 27,6 %,

¹ Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée. Rapport n° 2013-59 de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

² Le baccalauréat 2015, session de juin, note d'information n°24, MENESR-DEPP, juillet 2015

et près de 40 % après une année supplémentaire. Mais ces chiffres masquent une grande disparité selon le type de baccalauréat détenu par l'étudiant : **si pratiquement la moitié des bacheliers généraux obtiennent leur licence au bout de quatre ans, les bacheliers technologiques ne sont que 15 % dans ce cas et les bacheliers professionnels 5 % seulement**¹.

Cet échec massif s'accompagne de nombreuses sorties : 31,8 % des étudiants ayant échoué en première année de licence ne se réinscrivent pas l'année suivante². *In fine*, 17,6 % des sortants de l'enseignement supérieur n'ont pas obtenu de diplôme post-bac³.

Si les taux de réussite au brevet de technicien supérieur (BTS) et le taux d'obtention du diplôme universitaire de technologie (DUT) en deux ans s'élèvent, respectivement, à 81 % et à 65 %, **vo**tre rapporteur pour avis est préoccupé par les faibles taux de réussite des bacheliers technologiques et professionnels, auxquels ces formations sont prioritairement désignées.

En effet, parmi les élèves inscrits en DUT, seuls 37,7 % des bacheliers professionnels et 52,2 % des bacheliers technologiques l'obtiennent en deux ans, tandis que les bacheliers professionnels inscrits en STS ne sont que 66,8 % à en obtenir le diplôme, soit un écart de 23 points avec leurs camarades titulaires d'un baccalauréat professionnel.

Le faible taux de réussite des bacheliers dans les filières supérieures, et particulièrement l'échec massif en licence universitaire, posent la question de la performance de l'enseignement secondaire en matière de préparation aux études supérieures ainsi que d'orientation des élèves.

(4) Une insertion professionnelle difficile

Votre rapporteur pour avis est également préoccupé par la faible insertion des diplômés des formations professionnelles, titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), d'un baccalauréat professionnel ou d'un BTS.

En effet, sept mois après la fin de leurs études professionnelles en lycée, 44 % des jeunes ont un emploi, quand 45 % d'entre eux sont au chômage et 11 % se déclarent inactifs. Le taux d'insertion professionnelle des sortants de l'enseignement professionnel reste stable par rapport à 2013, après une forte baisse entre 2012 et 2013 (-4 points).

Si l'obtention du diplôme est déterminante dans l'insertion professionnelle, elle ne garantit pas pour autant une insertion rapide dans l'emploi : sept mois après l'obtention de leur diplôme, **seuls 30,4 % des**

¹ Mission « Recherche et enseignement supérieur », PAP 2016.

² *Parcours et réussite en licence et en master à l'université, note d'information n° 13.02 du MENESR, avril 2013.*

³ Mission « Recherche et enseignement supérieur », PAP 2016.

titulaires d'un CAP sont en emploi. Les bacheliers professionnels ne sont que 43,7 % dans ce cas, et les titulaires d'un BTS 61,1 %.

Parmi les diplômés en emploi, **environ un tiers d'entre eux seulement ont un emploi à durée indéterminée (34,5 %)**, plus de la moitié ayant un emploi à durée déterminée ou étant en intérim¹.

Les enquêtes de génération du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) corroborent ce constat² : **les disparités d'insertion professionnelle entre les niveaux de diplôme s'accroissent, au détriment des diplômés de l'enseignement professionnel.**

Votre rapporteur pour avis constate que la formation en apprentissage constitue le gage d'une insertion professionnelle bien plus aisée. Elle s'élève, sept mois après l'obtention du diplôme, à 54,5 % pour les titulaires d'un CAP, 67,2 % pour les bacheliers professionnels ainsi que 77,7 % pour les titulaires d'un BTS, soit des écarts significatifs par rapport à la voie scolaire (respectivement de 24,1, 23,5 et 16,6 points)³.

Au total, **les taux de réussite élevés aux examens, et notamment au baccalauréat, masquent mal les résultats médiocres de l'éducation nationale : l'école prépare insuffisamment ses élèves aux études supérieures et à l'emploi.**

B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 1,1 %

1. Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2016

Les crédits de paiement des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant du ministère de l'éducation nationale s'élèvent à 65,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, soit une progression de 693,5 millions d'euros (+1,1 %). Les autorisations d'engagement (AE) augmentent de 714,2 millions d'euros.

Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel (titre 2) représente 61 milliards d'euros, soit 92,9 % du total, dont 18,9 milliards constituent des versements au profit du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

a) L'enseignement scolaire public du premier degré

Les crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » augmentent de 370,5 millions d'euros (+1,9 %), pour s'établir à 20,2 milliards d'euros.

¹ En février 2014, 44 % des jeunes sortants de lycée ont un emploi sept mois après la fin de leurs études, *note n° 15, DEPP-MENESR, avril 2015.*

² CEREQ, *bref n° 319, mars 2014.*

³ En février 2014, 62 % des apprentis ont un emploi sept mois après la fin de leur formation, *note n° 14, DEPP-MENESR, avril 2015.*

Cette augmentation découle de la politique de créations de postes d'enseignants, qui se traduit par une hausse des dépenses de personnel (+371,3 millions d'euros).

L'augmentation des crédits concerne en particulier l'action n° 2 « Enseignement élémentaire », dont les crédits augmentent de 146,6 millions d'euros, ainsi que l'action n° 4 « Formation des personnels enseignants », dont les crédits connaissent une hausse de 118,9 millions d'euros.

En revanche, les crédits hors titre 2 consacrés à la formation continue des enseignants du premier degré diminuent par rapport à ceux demandés en 2015 (-0,6 million d'euros, soit -3,4 %).

b) L'enseignement scolaire public du second degré

Le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » voit ses crédits augmenter de 303,4 millions d'euros (+1 %) ; ils s'élèvent pour 2016 à 31,2 milliards d'euros.

La hausse des crédits du programme 141 provient à la fois de la hausse des dépenses de personnel (+157,9 millions d'euros, soit +0,5 %) et de l'augmentation de 125,7 millions d'euros des crédits pédagogiques, pour permettre la prise en charge par l'État du renouvellement des manuels pour les élèves de collège, dans le cadre l'entrée en vigueur des nouveaux programmes à la rentrée 2016.

L'acquisition de ces manuels, qui sera échelonnée sur deux ans, représente un coût de 150 millions d'euros en 2016 et autant en 2017. Les élèves de collège bénéficieront à la rentrée 2016 de nouveaux manuels en français, mathématiques et histoire-géographie ; les élèves de sixième recevront un nouveau manuel de sciences et ceux de cinquième un manuel de langue vivante 2. Les autres manuels seront fournis à la rentrée 2017.

Un effort particulier est réalisé en matière de formation des personnels enseignants et d'orientation : les crédits de l'action n° 10 s'élèvent à 648,4 millions d'euros, soit une hausse de près de 20 % par rapport à 2015. En particulier, les crédits de titre 3 consacrés à la formation continue des enseignants et des personnels d'orientation augmentent de 68 %. Cette augmentation résulte d'une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros destinée au financement du plan de formation exceptionnel au numérique à destination des personnels d'encadrement, des formateurs et des « personnes ressources ».

c) La vie de l'élève

Après trois années de hausse importante, le programme 230 « Vie de l'élève », qui regroupe notamment la santé scolaire, l'accompagnement des élèves handicapés et l'action sociale, voit une stabilisation de ses crédits de paiement (-0,1 %) à 4,85 milliards d'euros.

Les crédits de l'action n°1 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » augmentent de 24,1 millions d'euros (+1,2 %), du fait du recrutement de 1 000 assistants d'éducation supplémentaires.

En revanche, **les crédits consacrés au dispositif « emploi d'avenir professeur » diminuent** (-13,1 millions d'euros) **du fait de son remplacement par un dispositif de pré-recrutement fondé sur l'apprentissage**. Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que l'éducation nationale s'engage enfin sur la voie de l'apprentissage.

Les crédits consacrés à la santé scolaire sont stables : 476 millions d'euros, soit une augmentation de 0,34 %. **Votre rapporteur pour avis rappelle sa préoccupation quant au sort de la santé scolaire, qui a pour objet de favoriser la réussite scolaire des élèves et de réduire les inégalités en matière de santé**. En effet, une part importante des troubles précoces de l'apprentissage sont liés à des problèmes de santé – par exemple, de l'ouïe ou de la vue – non décelés. **L'absence de bilan de santé de la sixième année, qui concerne près d'un quart des élèves en 2014 et 12,4 % des élèves de REP+, pénalise avant tous les élèves issus des milieux les plus défavorisés, qui n'ont pas un accès régulier à un médecin.**

Médecins scolaires : un corps en extinction

Les chiffres communiqués par le ministère plus de 300 postes sur les 1 500 postes de médecins scolaires demeurent vacants, du fait notamment de difficultés de recrutement, liées à la faible attractivité du métier, notamment sur le plan salarial et des conditions de travail. Ainsi, le nombre de candidats présents par poste offert diminue de 4,2 en 2006 à 0,4 en 2011 et se stabilise à 0,9 en 2012 et 2013.

Depuis 2012, le nombre de médecins scolaires a diminué de 6,3 %, pour atteindre un effectif de 1 167 médecins. La réduction des effectifs touche en particulier les académies les plus défavorisées, certaines connaissant une chute brutale : entre 2009 et 2014, **le nombre de médecins scolaires affectés dans l'académie de Créteil est passé de 87 à 57 et de trois à un dans l'académie de Guyane**.

En raison du manque de personnels, certains médecins sont chargés du suivi de près de 20 000 élèves, quand la moyenne nationale s'établit à un niveau déjà excessif de 11 000 élèves pour un médecin scolaire.

De plus, **le corps des médecins scolaires connaît un vieillissement rapide de ses effectifs**. En 2010, l'âge moyen était de 52,9 ans, l'essentiel des médecins ayant entre 47 et 61 ans. D'après la Cour des comptes, **d'ici 2019, 32 % des infirmiers scolaires et 42 % des médecins scolaires seront partis à la retraite**.

Source : Chiffres du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Par ailleurs, **les crédits de l'action « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » augmentent de près de 44 millions d'euros (+5,8 %)**, pour atteindre 793,9 millions. Cette hausse permet le recrutement de 350 équivalents temps plein (ETP) d'accompagnants d'élèves en situation de handicap supplémentaires. 69 000 contrats aidés sont également financés.

Ces moyens permettent la scolarisation de près de 260 000 élèves en situation de handicap dans l'enseignement public et privé sous contrat en 2014-2015.

Votre rapporteur pour avis salue les efforts faits en direction des élèves en situation de handicap, qui s'inscrivent dans la droite ligne des orientations fixées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

D'autre part, **les crédits consacrés à l'action sociale augmentent de 18,3 millions d'euros (+2,5 %)**, soit 751,3 millions d'euros, dont 536,9 millions consacrés à l'attribution de bourses nationales. Le projet annuel de performances annonce une rénovation du système des bourses nationales d'étude de lycée, visant « *une simplification du dispositif tout en conservant un nombre de boursiers équivalent* » dans un souci de lisibilité et de cohérence avec les bourses du collège et de l'enseignement supérieur. Ainsi, « *les bourses de lycée sont refondées autour d'une structuration en 6 échelons. Cette rénovation se traduit également par l'intégration de certains dispositifs périphériques actuels [...] dans le calibrage du barème et des échelons* ».

La mobilisation de l'école pour les valeurs de la République

Présentée le 22 janvier 2015, la grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République consiste en onze mesures réparties selon quatre thématiques : **mettre la laïcité et la transmission des valeurs républicaines au cœur de la mobilisation ; développer la citoyenneté et la culture de l'engagement** avec tous les partenaires de l'école ; **combattre les inégalités et favoriser la mixité sociale** pour renforcer le sentiment d'appartenance dans la République ; **mobiliser l'enseignement supérieur et la recherche**.

En 2016, une dotation de 33 millions d'euros est prévue pour financer la mise en œuvre de ces mesures :

- les crédits dédiés aux fonds sociaux augmentent de 16 millions d'euros (+40 % par rapport à la LFI 2015) pour venir en aide aux familles les plus défavorisées ;
- huit millions d'euros sont affectés à diverses mesures visant à associer pleinement les parents d'élèves, à renforcer les moyens du dispositif «ouvrir l'école aux parents pour la réussite des élèves», ou encore à créer un fonds de soutien à l'initiative pédagogique ;
- trois millions d'euros sont destinés aux associations partenaires du ministère afin de renforcer les actions de responsabilisation des élèves, ainsi que les actions éducatives au vivre-ensemble et à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ;
- deux millions d'euros sont affectés au fonds de vie lycéenne ainsi qu'aux comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. Ces crédits doivent permettre de développer la participation et les initiatives des élèves par la valorisation de leur engagement associatif, ou d'activités de création et d'animation médias, notamment ;
- quatre millions d'euros sont prévus pour accélérer la mise en œuvre du plan de lutte contre le décrochage.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Enfin, les crédits destinés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires connaissent une baisse sensible (- 91 millions d'euros par rapport à 2015). Le ministère explique cette diminution par un calcul fondé sur une proportion de communes ayant conclu un projet éducatif territorial (PEDT) de 80 %, les montants des aides demeurant

inchangés. Toutefois, de l'aveu même de la ministre, 83 % des communes avaient déjà conclu un PEDT en octobre 2015 ou étaient en voie de le faire ; le ministère prévoit que l'ensemble des communes l'auront fait d'ici 2016.

Cela signifie que, si ces prévisions se réalisaient, 70 millions d'euros environ manqueraient pour le financement du fonds de soutien.

d) L'enseignement privé du premier et du second degrés

Le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » voit ses crédits demeurer stables (+0,4 %) par rapport à l'année précédente. Son budget s'élève à 7,20 milliards d'euros, et est constitué à près de 90 % de dépenses de personnel prises en charge par l'État.

La dotation au titre du forfait d'externat augmente de 9,8 millions d'euros, en prévision de l'accroissement des effectifs d'élèves à la rentrée 2015 (+ 0,53 %).

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit également un abondement de 15,3 millions d'euros pour la prise en charge du renouvellement des manuels dans les collèges privés sous contrat, la mise en œuvre de la réforme des programmes ayant lieu dans les mêmes conditions que dans l'enseignement public.

Par ailleurs, **les crédits consacrés à la formation connaissent une augmentation de 24,9 millions d'euros (+20,7 %)**, principalement du fait de la hausse des dépenses de formation continue. 37,5 millions d'euros seront ainsi consacrés au financement d'actions de formation continue en direction des enseignants. Ce montant inclut **une dotation supplémentaire de 4 millions d'euros destinée au financement du plan de formation exceptionnel au numérique**, dans les mêmes conditions que celui mis en œuvre dans l'enseignement public du second degré.

e) Le soutien de la politique de l'éducation nationale

Enfin, le **programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » voit ses crédits de paiement demeurer quasiment stables (-0,3 %)**, et qui s'élèvent désormais à **2,19 milliards d'euros**. Les autorisations d'engagement connaissent une baisse plus prononcée (-0,8 %) du fait des cycles d'investissement.

Le programme 214 rassemble les crédits de l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et de différents opérateurs comme le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ).

Si des efforts ont été consentis en matière d'action internationale (-29 %), de certification (-2,28 %), de communication (-1 %) et de dotation aux opérateurs (-1,88 %), **voire rapporteur pour avis considère qu'il existe des**

gisements d'économies encore insuffisamment exploités, notamment en ce qui concerne les dépenses liées aux systèmes d'information et aux opérateurs.

En ce qui concerne les dépenses liées aux systèmes d'information, le **projet annuel de performance (PAP) pour 2016 met en évidence un dépassement de coût lié aux trois grands projets informatiques (SIRHEN, OCEAN-CYCLADES et GFC) de plus de 247 millions d'euros.** Estimé à l'origine à 101,4 millions d'euros, leur coût est désormais évalué à 348,9 millions d'euros.

Le projet SIRHEN

L'essentiel de cet écart est imputable au projet de système d'information des ressources humaines (SIRHEN). Lancé en 2009, la durée du chantier était initialement prévue à sept ans, pour un coût estimé à 80 millions d'euros.

D'ores et déjà, SIRHEN a été généralisé à toutes les académies et à l'administration centrale dans le cadre du processus intégré de gestion administrative et de paye sur une première population de 4 000 personnes (personnels d'inspection et administrateurs civils).

Le déploiement de SIRHEN pour les personnels de direction est prévu pour la fin de l'année 2015 et l'année 2016 devrait voir la poursuite de la construction de l'application et de son déploiement pour les ingénieurs et les techniciens de recherche et de formation.

Suite à un audit du programme conduit au second semestre 2013, le coût de SIRHEN a été révisé à 321 millions d'euros, soit un surcoût de 241 millions d'euros, et s'étendra sur treize années. Pour 2016, 40,4 millions d'euros de CP sont prévus au titre de SIRHEN, ainsi que 44,4 millions d'euros en AE.

L'augmentation continue et sans fin du surcoût estimé du programme (+31 millions d'euros depuis le PAP 2015) qui conduit **vos rapporteurs pour avis à s'interroger sur le bien-fondé du projet, qui semble engagé dans une folle spirale de surcoût.**

Source : Chiffres du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Votre rapporteur pour avis observe le même manque de rigueur dans la gestion des grands projets immobiliers du ministère. Le PAP 2016 fait état de **retards significatifs** et de **surcoûts croissants** pour nombre d'entre eux, notamment :

- 5 millions d'euros de surcoût liés à la réhabilitation du site Descartes du ministère pour six ans de retard prévus ;

- 8,6 millions d'euros de surcoût pour la construction du rectorat de Toulouse, qui s'est terminée en 2015 avec trois années de retard ;

- 7,3 millions d'euros de surcoût et deux ans de retard pour le regroupement du rectorat de Nancy-Metz et du service départemental de Meurthe et Moselle initié en 2011, pour un coût prévisionnel de 21 millions d'euros sur six ans.

Votre rapporteur pour avis estime qu'une plus grande rigueur est nécessaire dans le pilotage de ces projets, dont les ressources pourraient être mieux employées pour répondre aux véritables priorités du système scolaire.

2. La poursuite des créations de postes

a) *Le budget 2016 prévoit la création de 8 561 postes dans l'éducation nationale*

Le projet de loi de finances pour 2016 s'inscrit dans le cadre de la création de 54 000 postes dans l'éducation nationale pendant la durée de la législature.

Répartition des créations de postes dans l'éducation nationale (en ETP)

Réforme de la formation initiale	27 000
dont enseignants stagiaires	26 000
dont enseignants titulaires formateurs	1 000
Enseignants titulaires	21 000
dont premier degré (public et privé)	14 000
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
dont second degré (public et privé)	7 000
Collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire	6 000
TOTAL	54 000

Source : Rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

En conséquence, le schéma d'emploi pour 2016 prévoit la création de 8 561 équivalents temps plein (ETP) au 1er septembre 2016, soit 2 852 équivalents temps plein travaillés (ETPT), répartis comme suit:

- **1 591 ETP d'enseignants stagiaires** (soit 530 ETPT) ;
- **5 920 ETP d'enseignants dans l'enseignement public** (soit 1 973 ETPT) **dont 3 411 ETP d'enseignants du premier degré et 2 509 ETP d'enseignants du second degré ;**
- **500 ETP dans l'enseignement privé** (soit 166 ETPT), dont 250 ETP dans le premier degré et 250 ETP dans le second ;
- **550 ETP de personnels non enseignants** (soit 183 ETPT), dont 100 ETP de personnels médico-sociaux, médecins, infirmières, assistantes sociales et 350 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

Comme le rappelle notre collègue M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la commission des finances, « *l'année 2016 constitue ainsi la première année depuis la mise en œuvre de la loi de refondation pour l'école de*

la République qui connaîtra un nombre de créations de postes de titulaires supérieur aux créations de postes d'enseignants stagiaires¹. »

Hors plafond d'emplois, le ministère annonce le recrutement en 2016 de 2 150 assistants d'éducation supplémentaires au bénéfice des réseaux d'éducation prioritaire.

Toutefois, les dépenses d'intervention du programme 230 « Vie de l'élève » ne permettent le financement que de 1 000 assistants d'éducation supplémentaires (49 300 en 2016, contre 48 300 en 2015) au coût moyen annuel de 26 591 euros, ce qui conduit votre rapporteur pour avis à s'interroger sur la réalité de ces créations de postes, qui sont prises en compte dans l'objectif des 54 000 postes supplémentaires.

Votre rapporteur pour avis réitère une recommandation qu'il a formulée depuis plusieurs années : l'intégration au plafond d'emplois des assistants d'éducation, qui représentent une dépense de 1,3 milliard d'euros, ainsi que de l'ensemble des postes rémunérés sur des crédits d'intervention.

b) Une politique du chiffre difficilement soutenable

En revanche, votre rapporteur pour avis rappelle son opposition à poursuite des recrutements massifs, financièrement insoutenable et qui obère les marges de manœuvre en matière salariale

Pour atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement, plus de 11 000 postes devront être créés en 2017. Toutefois, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2014, la Cour des comptes met en évidence une sous-réalisation persistante des schémas d'emplois – avec 17 947 postes effectivement pourvus sur les 22 206 créés entre 2012 et 2014 – qui nécessiterait la création d'« un peu plus de 36 000 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici 2017². »

Créations de postes prévues par année

(en ETP)

2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	Total (hors enseignement agricole)	Reste à créer en 2017 (estimation)
4 326	9 076	8 804	9 421	10 711	42 338	11 662

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le faible rendement des concours d'enseignants explique en grande partie cette sous-réalisation. Ce rendement insuffisant des concours s'explique en partie par le faible nombre de candidats. À la session 2015 du

¹ Note de présentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2016 de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat.

² Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire exercice 2014, mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

CAPES externe, **la crise du recrutement persiste pour certaines disciplines à fort recrutement** : l'allemand (1,59 candidat présent par poste offert), les mathématiques (2,07), les lettres modernes (1,66) et classiques (1,59).

Dans le premier degré, **les difficultés de recrutement sont concentrées sur certaines académies en raison du format du concours**. Les moins attractives voient moins de deux candidats présents par poste offert. À la session 2015 du concours externe de recrutement des professeurs des écoles, il y avait ainsi **1,58 candidat par poste offert dans l'académies de Versailles, 1,56 dans l'académie de Créteil, 1,44 à Reims et 1,96 à Amiens**. Si un concours exceptionnel dans l'académie de Créteil à l'été 2015 a permis de pourvoir les 500 postes offerts, votre rapporteur pour avis craint que cela se fasse au détriment de la qualité du recrutement.

En effet, **le métier d'enseignant souffre d'un manque d'attractivité criant, que l'élévation du niveau de recrutement a accentué**. De surcroît, **en faisant le choix d'une création massive de postes d'enseignants, le Gouvernement a également renoncé à toute politique volontariste de revalorisation de leur rémunération**.

Cette revalorisation apparaît d'autant plus nécessaire que la **rémunération moyenne des enseignants a diminué en 2013 de 1 % en euros constants** et de 0,2 % en euros courants par rapport à 2012. Ainsi, le salaire net mensuel moyen d'un enseignant titulaire à temps plein s'élevait à 2 208 euros dans le premier degré (-0,5 % en euro constants) et à 2 637 euros dans le second degré (-1,2 %)¹. Outre le gel du point d'indice, cette diminution résulte **de la hausse des cotisations ainsi que d'un moindre recours aux heures supplémentaires**.

Ventilation de la dépense des programmes 140, 141 et 230 par type d'heure (enseignement public)

Heures	Dépenses en euros (hors charges et hors COM)			Évaluation des contingents		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015
HSA	679 063 906	695 598 550	714 077 739	506 276	517 130	530 970
HSE	309 540 813	302 381 274	295 694 265	8 226 314	7 835 272	7 395 601
HI	70 371 934	68 901 639	67 685 848	1 244 741	1 214 326	1 197 144
Autres heures	20 701 991	20 536 744	19 332 451	816 844	809 842	724 013
TOTAL	1 079 678 644	1 087 418 207	1 096 790 302	ns	ns	ns

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

¹ La rémunération des enseignants du MEN : en 2013, le salaire net moyen diminue de 1 % en euros constants, Note d'information n° 31, DEPP-MENESR, octobre 2015.

Les avancées en matière de rémunération demeurent limitées :

- la réforme *a minima* des obligations de service des enseignants par le décret du 20 août 2014 s'est accompagnée de **la création d'une indemnité pour mission particulière (IMP)** dans le second degré, qui se substitue en grande partie à des heures supplémentaires et à des régimes indemnitaires obsolètes. Les crédits prévus au titre de l'IMP s'élèvent à 82,9 millions d'euros pour 95 000 bénéficiaires, soit un montant moyen de 873 euros annuels¹ ;

- une **indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE)** d'un montant de 400 euros par an a été créée en 2013 au profit des enseignants du premier degré² ;

- enfin, la réforme de l'éducation prioritaire a vu **une revalorisation des indemnités versées aux enseignants effectuant leur service en réseau d'éducation prioritaire (REP) ou en REP+ (REP « renforcé »)**. Celles-ci s'élèvent désormais à 1 734 euros annuels en REP et à 2 312 euros en REP+³.

Votre rapporteur pour avis estime ces mesures insuffisantes : le ministère devrait avoir pour objectif d'attirer les meilleurs étudiants vers le métier d'enseignant, notamment par l'incitation financière, plutôt que de poursuivre la « politique du chiffre » en matière de créations de postes⁴.

En conclusion, votre rapporteur pour avis réitère le constat de la Cour des comptes qu'il fait sien : « les résultats insatisfaisants de notre système scolaire ne proviennent ni d'un excès, ni d'un manque de moyens budgétaires ou d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants »⁵.

¹ Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré et décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 instituant une indemnité pour mission particulière allouée aux personnels enseignants et d'éducation exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

² Décret n° 2013-790 du 30 août 2013 instituant une indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves au bénéfice des personnels enseignants du premier degré.

³ Décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire ».

⁴ Rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2014.

⁵ Gérer les enseignants autrement, rapport public thématique de la Cour des comptes, mai 2013.

II. UN BUDGET SANS LIEN AVEC LES VÉRITABLES PRIORITÉS DU SYSTÈME ÉDUCATIF

A. DEUX PRIORITÉS NÉGLIGÉES : L'APPRENTISSAGE DES FONDAMENTAUX ET L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

1. Faire de l'apprentissage des fondamentaux la première priorité du système éducatif

a) *Mettre l'accent sur les fondamentaux pour lutter contre l'échec scolaire et les inégalités sociales*

(1) L'apprentissage des fondamentaux, une priorité absolue

« Chaque année, quatre écoliers sur dix, soit environ 300 000 élèves, sortent du CM2 avec de graves lacunes : près de 200 000 d'entre eux ont des acquis fragiles et insuffisants en lecture, écriture et calcul ; plus de 100 000 n'ont pas la maîtrise des compétences de base dans ces domaines. Comme la fin du CM2 n'est plus la fin de l'école obligatoire, leurs lacunes empêcheront ces élèves de poursuivre une scolarité normale au collège¹. »

Dans son rapport de 2007, le Haut Conseil de l'éducation (HCE) soulignait **le caractère déterminant de la maîtrise des fondamentaux** ainsi que **les conséquences dramatiques du maintien d'une part élevée et constante d'élèves en grande difficulté.**

Comme le soulignait le HCE, il existe **une « corrélation très forte entre les niveaux observés au cours préparatoire (CP) et à l'entrée en sixième. Ainsi, les élèves qui sont en difficulté dès leur entrée au CP le sont toujours, dans leur quasi-totalité, par la suite : l'école élémentaire ne permet pas, en général, de réduire les difficultés repérées au début de la scolarité obligatoire². »**

Les enquêtes menées par le ministère de l'éducation nationale montrent que **la proportion d'élèves ne maîtrisant pas les fondamentaux demeure constante au cours de la scolarité : à la fin de l'année scolaire 2013-2014, 18,3 % des élèves de CE1 et 20,2 % des élèves de CM2, mais également 20,8 % des élèves de troisième³, ne maîtrisaient pas les compétences attendues en français (lecture, écriture, compréhension).**

En ce qui concerne les mathématiques, **la part d'élèves en difficulté se maintient, voire augmente, au cours de la scolarité obligatoire : elle s'élève à 17,4 % en CE1, 29,1 % en CM2 et à 21,7 % en fin de troisième.**

En ce qu'elle concerne en premier lieu les élèves issus des familles les plus modestes, la non-maîtrise des fondamentaux participe au fort déterminisme social qui caractérise le système scolaire français.

¹ L'école primaire, *Bilan des résultats de l'école*, Haut Conseil de l'éducation, 2007.

² *Idem.*

³ *En fin d'année 2012-2013.*

L'étude des profils des décrocheurs scolaires révèle que plus de la moitié d'entre eux présentent des difficultés importantes dès l'entrée en sixième : « plus de la moitié y avaient alors des résultats dans le quart le plus faible des scores à l'évaluation nationale à l'entrée au collège, que ce soit en mathématiques ou en français, et 60 % étaient parmi les élèves les plus faibles en lecture¹. »

Dès lors, votre rapporteur pour avis considère que l'apprentissage des fondamentaux dès l'école primaire et le cycle 2 doit constituer la priorité première du système scolaire.

(2) Une dégradation inquiétante des acquis des élèves à l'issue du CP

Une enquête de cohorte menée à partir de la rentrée 2011, qui suit pendant cinq ans 15 000 élèves scolarisés dans 900 écoles publiques et privées de France métropolitaine, fait état d'une baisse du niveau moyen d'ensemble à l'issue du CP par rapport à l'enquête précédente, réalisée en 1999. Cette enquête évalue les acquis des élèves à leur entrée au CP, au CE2 ainsi qu'en CM2.

En 2011, l'évaluation à l'entrée du CP montre une progression significative des acquis des élèves par rapport à l'enquête précédente dans les domaines de la pré-lecture, de l'écriture et de la numération.

Mais, en 2013, l'évaluation en début de CE2 met en évidence que si les acquis des élèves sont stables en lecture, ils enregistrent une baisse significative en orthographe et vocabulaire. En mathématiques, les élèves maîtrisent mieux la soustraction, mais rencontrent davantage de difficultés face à des problèmes numériques.

La distribution des résultats montre une baisse du niveau d'ensemble, qui se traduit par un accroissement de la part d'élèves en grande difficulté (de 10 % à 12,7 %) et une diminution de la proportion d'élèves aux performances les plus élevées. Comme l'écrit la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), « ces résultats conduisent à interroger la fonction des classes de CP et de CE1 dans la construction des apprentissages au cours de l'école élémentaire »².

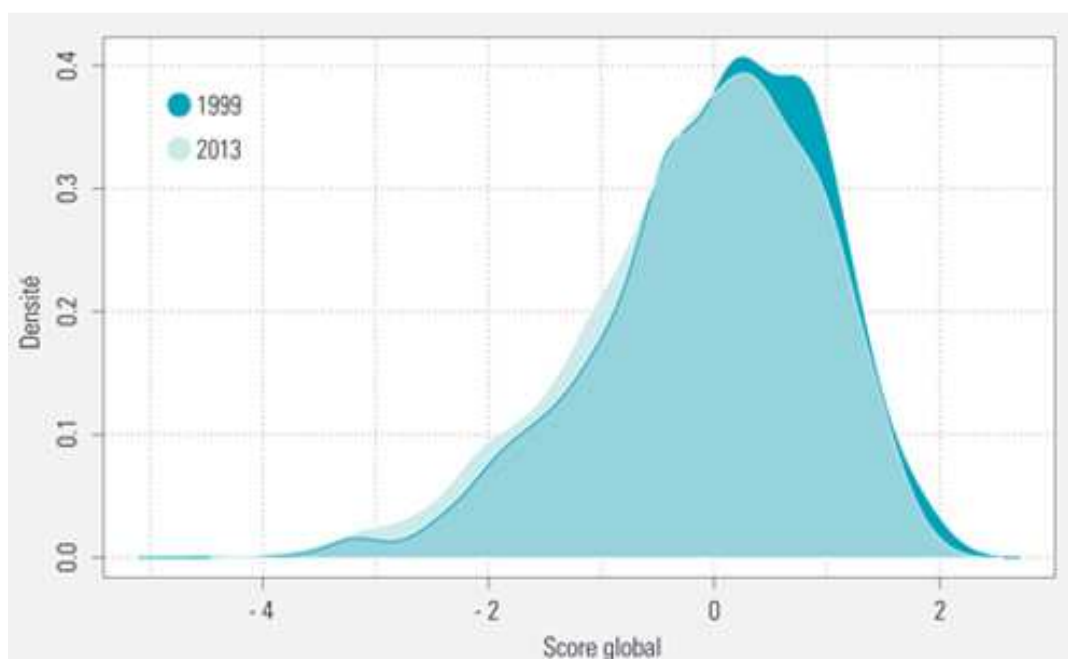
Votre rapporteur pour avis s'inquiète de cette dégradation des résultats des élèves au cours du cycle 2. Ces résultats montrent que l'école ne parvient pas à « transformer les ressources en résultats »³. Au-delà de la question des moyens humains et financiers, il convient de chercher à améliorer les pratiques pédagogiques dans la salle de classe.

¹ Les décrocheurs du système éducatif : de qui parle-t-on ?, *Vue d'ensemble – portrait de la population*, INSEE, 2013.

² Évolution des acquis en début de CE2 entre 1999 et 2013 : les progrès observés à l'entrée au CP entre 1997 et 2011 ne sont pas confirmés, *note d'information n° 19, DEPP-MENESR, avril 2014.*

³ Vaincre l'échec à l'école primaire, *rapport de l'Institut Montaigne, avril 2010.*

Distribution des élèves selon leurs performances globales aux tests de début de CE2 (évolution 1999-2013)



Note de lecture : la distribution des performances globales des élèves à l'entrée au CE2 glisse légèrement vers le bas entre 1999 et 2013, ce qui signifie un infléchissement des résultats des élèves en quatorze ans. Cette courbe traduit la moyenne pondérée des scores obtenus aux épreuves du test, en pourcentage d'items réussis.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP)

b) Une « priorité au primaire » toute relative, loin d'un véritable rééquilibrage de l'effort budgétaire

(1) Une priorité budgétaire en trompe-l'œil

Le rapport annexé de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République prévoyait de « **donner la priorité au primaire** ». Cette « priorité » a pris la forme de la création de 14 000 postes dans l'enseignement primaire, contre 7 000 dans l'enseignement secondaire, au service notamment de la scolarisation des enfants de moins de trois ans (3 000 postes) et du dispositif « plus de maîtres que de classes » (7 000 postes).

D'autres mesures concrètes, à l'instar de la limitation du redoublement¹, dont l'inefficacité pédagogique a été amplement démontrée, ou encore la création de l'ISAE au profit des enseignants du primaire, constituent autant d'avancées.

¹ Décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves.

Toutefois, **votre rapporteur pour avis juge ces mesures largement insuffisantes**. À l'instar de la Cour des comptes, **il considère qu'il convient d'« accroître la part des financements allouée à l'école primaire, en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire »** car *« c'est précisément à ce niveau qu'il convient de commencer à lutter contre les carences scolaires les plus graves »*¹.

Loin de constituer un véritable redéploiement de moyens, la « priorité au primaire » ne se manifeste que de manière très relative dans les différents projets de loi de finances.

En 2015, davantage de postes d'enseignants devant élèves ont été créés dans l'enseignement du second degré que dans le premier (2 555 contre 2 511). De même, l'enseignement secondaire a bénéficié de davantage de crédits supplémentaires (817,1 millions d'euros) que l'enseignement primaire (769,5 millions d'euros). Pour 2016, l'enseignement primaire voit ses crédits augmenter de 370,5 millions d'euros seulement, contre 303,4 pour l'enseignement secondaire ; les créations de postes n'y représentent que 58 % des postes créés dans l'éducation nationale.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le coût du lycée, **il existe des leviers permettant de réduire le surcoût relatif du lycée français, afin d'en redéployer une partie des moyens au profit de l'enseignement primaire** : la réduction du volume des enseignements et leur répartition plus efficiente sur l'année scolaire, la réduction et la rationalisation de l'offre de formation, l'annualisation des obligations réglementaires de service des enseignants, la simplification du format du baccalauréat ou encore la réorganisation du maillage des établissements².

(2) L'évaluation nécessaire du dispositif « plus de maîtres que de classes »

Le rapport du comité national de suivi *ad hoc* fait état de la *« la difficulté d'évaluer précisément et rapidement l'efficacité du dispositif [plus de maîtres que de classes] »*³ ; **votre rapporteur pour avis estime nécessaire que soit menée au plus tôt une évaluation rigoureuse et indépendante.**

Il note que la mise en œuvre de ce dispositif semble s'accompagner d'une grande diversité des situations, sans véritable pilotage pédagogique. Dans un rapport de juin 2014, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) souligne les difficultés rencontrées par les équipes éducatives ainsi que l'intérêt pédagogique aléatoire de nombreuses applications⁴.

¹ L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves, *rapport public thématique de la Cour des comptes, mai 2010.*

² Le coût du lycée, *rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2015.*

³ *Rapport du comité national de suivi du dispositif « Plus de maîtres que de classes », septembre 2015.*

⁴ Le dispositif « plus de maîtres que de classes » : projet et mise en œuvre pédagogique, *rapport n° 2014-31 IGEN-IGAENR, juin 2014.*

Votre rapporteur pour avis rappelle que les expérimentations menées par le passé sur la présence de maîtres surnuméraires ont connu des résultats mitigés, aussi bien en France qu'à l'étranger (programme STAR aux États-Unis)¹. La présence d'un maître surnuméraire s'est révélée sans effet sur les résultats des élèves, du fait notamment d'une séparation des tâches entre le maître titulaire et le surnuméraire, ce dernier recevant la charge des élèves en difficulté ou des tâches annexes. Le rapport précité de l'IGEN observait que l'intervention du maître surnuméraire pouvait « se traduire bien souvent par des séances pédagogiques fortement marquées par des formes de préceptorat qui ont pour conséquence de laisser dans l'attente un grand nombre d'élèves »².

c) *Créer les conditions d'une meilleure acquisition de la maîtrise des fondamentaux*

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'un véritable redéploiement des moyens ait lieu en direction de l'enseignement primaire. Outre la création de postes d'enseignants, **il paraît nécessaire d'améliorer l'attractivité du métier de professeur des écoles**, qui pourrait passer par **l'harmonisation des régimes indemnitaires des enseignants du premier et du second degrés**.

La reconnaissance du métier et du statut du directeur d'école constitue une autre évolution nécessaire, déjà prônée par la mission commune d'information du Sénat sur l'organisation du système scolaire³, et dernièrement par le rapport d'information de notre collègue Marie-Annick Duchêne sur les conseils d'école⁴.

Considérant la plus-value pédagogique apportée par le chef d'établissement, **votre rapporteur pour avis estime qu'il est nécessaire d'aller plus loin que l'amélioration du régime de décharges de service et la revalorisation des indemnités**. Un véritable statut devrait donner aux directeurs d'école les moyens d'exercer un pilotage pédagogique et administratif, gage d'efficacité dont les élèves seraient *in fine* les principaux bénéficiaires.

Enfin, **votre rapporteur pour avis plaide pour un lien plus resserré entre la recherche et les pratiques pédagogiques, afin de faire évoluer ces dernières dans le sens d'une plus grande efficacité**.

¹ Des maîtres surnuméraires dans des écoles maternelles et élémentaires, *note d'information n° 4 d'avril 2004 de la DEPP*.

² *Rapport IGEN-IGAENR, ibid.*

³ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, *rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.*

⁴ Les conseils d'école : pour une relation de confiance dans un cadre rénové, *rapport d'information n° 553 (2014-2015) de Mme Marie-Annick Duchêne, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 24 juin 2015.*

Expérimentations menées au niveau national afin d'améliorer l'acquisition de la maîtrise de la langue française et des mathématiques

La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) mène plusieurs expérimentations à pilotage national (d'autres sont menées au niveau académique) pour l'amélioration de la maîtrise de la langue française :

- PROMORPH : l'expérimentation porte sur l'apprentissage de la morphologie dérivationnelle (formation de mots nouveaux à partir de mots existants). Chez l'enfant, la connaissance des unités et principes morphologiques peut constituer un outil puissant pour le développement du langage, l'acquisition et la compréhension du vocabulaire, l'apprentissage de la lecture et surtout l'orthographe ;

- « lire-écrire à l'école primaire » : il s'agit de décrire les caractéristiques des pratiques efficaces d'enseignement de la lecture et de l'écriture et leur influence sur la qualité des apprentissages auprès des élèves les plus fragiles.

Pour la maîtrise des mathématiques, la DGESCO mène l'expérimentation ACE (arithmétique et compréhension à l'école élémentaire), dont le but est d'améliorer les pratiques pédagogiques des enseignants en leur apportant une aide concrète afin de réaliser une progression complète pour les apprentissages numériques (géométrie non incluse) au cours préparatoire et en CE1.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

2. Revaloriser réellement l'enseignement professionnel

a) Rendre plus efficiente la voie professionnelle

« Rendre plus efficiente la voie professionnelle, pour laquelle un effort financier important a été d'ores et déjà consenti » constitue l'une des deux orientations formulées par la Cour des comptes en conclusion de son enquête sur le coût du lycée.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il y a urgence à mener une véritable politique de revalorisation de l'enseignement professionnel. En effet, ce dernier se caractérise par :

- **un coût de formation par élève structurellement plus élevé que dans l'enseignement général** (coût moyen annuel par lycéen de 14 180 euros, contre 9 715 euros pour un élève en lycée d'enseignement général et technologique) ;

- **des taux d'insertion professionnelle décevants** (v. *supra*) ;

- **une propension croissante à la poursuite d'études** parmi les diplômés de l'enseignement professionnel, malgré **des taux d'échec élevés dans l'enseignement supérieur** (33,2 % en STS, 62,3 % en DUT, 95 % en licence) ;

- **une concentration des abandons de scolarité et du décrochage scolaire.**

**Flux de sortants de l'enseignement secondaire avant la fin du second cycle
(France métropolitaine)**

Classe atteinte	2012		2013	
	milliers	%	milliers	%
Premier cycle, 1 ^{re} année de CAP, BEP	21	2,6	21	2,8
Seconde et première générales et technologiques	9	1,1	8	1,1
Seconde professionnelle	19	2,4	17	2,2
Première professionnelle	19	2,4	22	2,9
Total des sortants avant la fin du 2nd cycle	68	8,5	68	9,0

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Votre rapporteur pour avis estime qu'il est nécessaire **de simplifier l'offre de formation et de réduire considérablement le nombre de spécialités. Le ministère de l'éducation dénombre 636 spécialités de diplômes situés aux niveaux V, IV et III, avec 151 options**, parmi les diplômes professionnels qui s'obtiennent sous statut scolaire, par apprentissage, formation continue ou validation des acquis de l'expérience (VAE).

Votre rapporteur pour avis considère également qu'**une plus grande souplesse dans la définition des contenus des formations et dans l'établissement de la carte des formations est nécessaire**. Votre rapporteur pour avis constate que, dans bien des cas, **les autorités académiques et les régions n'ont pas suffisamment intégré la démarche partenariale** dans le cadre de la définition des contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)¹. **Il est impératif d'associer davantage le monde économique et de l'entreprise** dans la définition de ces documents d'orientation ainsi que des référentiels de formation.

Enfin, **l'orientation des élèves est aujourd'hui « en déshérence »**, comme le confiait à votre rapporteur pour avis un chef d'établissement. Partageant le constat qu'elle **s'assimile davantage à une forme de tri social**, qui « *entérine très largement une répartition hiérarchisée des élèves déterminée dès l'école élémentaire* »², votre rapporteur pour avis souhaite que le travail d'information mené par nos collègues Jacques-Bernard Magner et Guy-Dominique Kennel permette de dégager des pistes afin de **favoriser une orientation choisie et éclairée**.

¹ Article L. 214-13 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

² L'orientation scolaire, *Bilan de l'école*, Haut Conseil de l'éducation, 2008.

b) Lever les freins au développement de l'apprentissage

Le Gouvernement s'est fixé, il y a un an, un **objectif ambitieux** en matière de développement de l'apprentissage au sein de l'éducation nationale : **il s'agit, d'ici 2017, d'augmenter de moitié le nombre d'apprentis dans les lycées publics, soit 20 000 apprentis supplémentaires.** Cette politique de relance de l'apprentissage intervient alors que **la baisse du nombre d'apprentis se poursuit (-3,1 % en 2013).**

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces orientations mais considère que les mesures mises en œuvre sont dérisoires, au vu des enjeux.

**Les mesures favorisant la relance de l'apprentissage
au sein de l'éducation nationale**

- depuis la rentrée 2015, les élèves, dès la classe de 6ème, peuvent, dans le cadre de leur « **parcours avenir** », découvrir un panel de métiers et les formations permettant d'y accéder, notamment l'apprentissage ;

- pour mieux faire connaître l'apprentissage aux professionnels de l'éducation nationale qui conseillent les collégiens, **un parcours de formation en ligne a été réalisé à destination des professeurs principaux de troisième et des conseillers d'orientation-psychologues ;**

- l'outil d'affectation informatisé des élèves après la troisième **AFFELNET permet désormais aux élèves souhaitant s'orienter vers l'apprentissage d'émettre le souhait au moyen de vœux de recensement. Cette pratique devrait être généralisée pour la prochaine campagne d'affectation.** D'ores et déjà, huit académies proposent, à titre expérimental, près de 3 000 places en CFA via cet outil. Un bilan sera tiré de ces expérimentations pour déterminer les autres améliorations à apporter à AFFELNET, afin de mieux l'adapter aux spécificités réglementaires et calendaires de la formation en apprentissage, tout en assurant une affectation en lycée professionnel en l'absence de contrat d'apprentissage.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

En particulier, il est regrettable que le ministère ne soit pas revenu sur sa politique visant à **retarder le plus possible l'orientation des élèves et à orienter ces derniers vers l'enseignement général et technologique, souvent sans considération de leurs aspirations ou de leurs chances de réussir dans l'enseignement supérieur.**

La suppression des dispositifs de préapprentissage dès le collège et la restriction du dispositif d'initiation aux métiers d'alternance (DIMA), devenu inopérant sous le poids des contraintes, ne peuvent que pénaliser l'apprentissage.

La réforme du baccalauréat professionnel, désormais préparé en trois ans, s'accompagne d'une réticence des entreprises à conclure des contrats d'apprentissage. En effet, dans un contexte économique défavorable, les entreprises peuvent difficilement s'engager pour une telle durée. Par conséquent, **votre rapporteur pour avis plaide pour le développement de parcours mixtes, mêlant formation en alternance et des enseignements généraux en lycée professionnel ou en centre de formation d'apprentis (CFA).**

Enfin, **votre rapporteur pour avis souhaite que l'éducation nationale considère enfin les entreprises comme des partenaires à part entière** en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. L'apprentissage reposant sur la conclusion d'un contrat de travail, ce partenariat constitue la condition *sine qua non* d'un véritable développement des formations en alternance dans notre pays.

B. DES RÉFORMES CONTESTABLES DONT LE FINANCEMENT REPOSE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. La réforme des rythmes scolaires

a) Une réforme louable qui souffre d'un problème de méthode...

Mise en œuvre progressivement à compter de la rentrée scolaire 2013¹, puis généralisée à la rentrée 2014, la réforme des rythmes scolaires **vise à favoriser l'apprentissage des élèves par une meilleure répartition du temps d'enseignement des élèves de l'école maternelle et élémentaire.**

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires organise le retour à neuf demi-journées de classe hebdomadaires : les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques.

Le dispositif initial a été assoupli par le décret dit « Hamon » du 7 mai 2014², qui ouvre notamment aux communes la possibilité de regrouper les activités périscolaires sur une seule après-midi, pour une durée de trois ans et sous réserve de l'accord du rectorat.

Par ailleurs, **la réforme ne s'applique pas aux établissements privés, l'organisation du temps scolaire relevant de leur caractère propre.** Au cours de l'année 2014-2015, près de 800 écoles privées sous contrat mettent en œuvre les nouveaux rythmes scolaires, soit près de 15% des écoles privées sous contrat³.

Si l'amélioration des conditions d'apprentissage des élèves constitue un objectif louable, **que cette réforme souffre d'un problème de méthode.**

Imposée d'autorité, sans concertation avec les familles ou avec les communes, elle est une manifestation de la culture de la circulaire qui règne au sein de l'éducation nationale. La définition par voie réglementaire, pour l'ensemble des écoles de France, d'une organisation du temps scolaire

¹ Seules 4 000 communes représentant 22 % des effectifs scolarisés et 17 % des communes disposant d'une école ont introduit les nouveaux rythmes en septembre 2013.

² Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ Rythmes éducatifs, point d'étape du MENESR, juin 2015.

rigide sans possibilité de dérogation constitue, aux yeux de votre rapporteur pour avis, une aberration.

Le dernier rapport du comité de suivi national de la réforme des rythmes scolaires fait état de **l'inadaptation des nouveaux rythmes aux élèves de maternelle, du besoin d'un « pilotage pédagogique renforcé »** ainsi que **d'une « évaluation des effets [de la réforme] sur les apprentissages¹ »**. En effet, deux ans après le début de sa mise en œuvre, aucune évaluation des conséquences de la réforme en matière pédagogique n'a encore eu lieu.

Les évaluations menées par le ministère de l'éducation nationale

À la rentrée 2015, deux protocoles d'évaluation visant à mesurer scientifiquement les bénéfices pédagogiques des nouveaux rythmes sont mis en place, leurs résultats seront connus en 2017 :

- une étude portera sur un panel de 15 000 élèves, en intégrant des évaluations cognitives en français et en mathématiques en fin de CM2 et un questionnaire adressé aux familles, aux maîtres, aux élèves portant sur les manières d'apprendre ou de faire classe ;

- une étude portant sur un échantillon de 5 000 élèves répartis sur des modes d'organisation représentatifs permettra de comparer l'impact des différentes organisations des temps sur les apprentissages.

Une recherche sera également engagée dans un échantillon d'écoles d'une académie afin de faire l'analyse comparative des rythmes de vie des enfants et d'identifier les organisations qui permettent le mieux de prendre en compte le temps global de l'enfant.

Une enquête, réalisée sur la base des données recueillies dans les registres d'appel d'un panel d'écoles pour les années 2012-13, 2013-14 et 2014-15, visera à étudier les effets de la réforme de l'organisation du temps scolaire sur l'absentéisme des élèves de l'école primaire publique.

Source : Rapport du comité de suivi

Enfin, **votre rapporteur pour avis est particulièrement préoccupé par les inégalités provoquées par la réforme, tant en matière de gratuité des activités périscolaires que de leur qualité**. En effet, une enquête conjointe menée au printemps 2015 par l'association des maires de France (AMF) et la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) établit **que les activités périscolaires sont payantes dans un tiers des communes²**. De plus, **près de la moitié des communes (48 %) organisent des activités ne remplissant pas les exigences de qualité et d'encadrement de la CNAF (garderies, goûters éducatifs, soutien scolaire), du fait notamment de difficultés financières ou de l'absence de personnel qualifié³**.

¹ Une année de généralisation des rythmes, rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs, novembre 2015.

² Généralisation des nouveaux temps périscolaires à la rentrée 2014 : éléments de bilan, l'essentiel n° 159-2015, CNAF.

³ Idem.

b) ...dont les collectivités territoriales paient le prix

Afin de compenser le coût engendré par la réforme, l'article 67 de la loi pour la refondation de l'école de la République a créé un fonds d'amorçage à la réforme des rythmes scolaires (FARRS)¹.

Suite à la pression exercée par les élus et les parlementaires de tout bord, **l'article 96 de la loi de finances pour 2015 a permis de pérenniser le dispositif de soutien aux communes², tout en le conditionnant à la conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT).**

Le taux des aides sont fixés par les décrets n° 2015-996 et n° 2015-997 du 17 août 2015 et l'arrêté de la même date. Les aides comportent :

- **une part forfaitaire de 50 euros** par élève éligible par année scolaire, versée à l'ensemble des communes ;

- et **une part majorée de 40 euros** par élève éligible par année scolaire, dont le bénéfice est limité aux **communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU) « cible »** ou de la **dotation de solidarité rurale (DSR) « cible »** et aux communes des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la collectivité de Saint-Martin.

Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires, est doté pour 2016 de 319 millions d'euros, soit une diminution de 91 millions d'euros par rapport 2015, du fait d'une hypothèse sous-jacente d'un taux de conclusion des PEDT de 80 % en 2016 (voir supra).

Or 82 % des communes ont déjà conclu un PEDT à la rentrée 2015 ; l'objectif du Gouvernement d'atteindre un taux de 100 % d'ici la fin de l'année 2015 sera très probablement atteint³. Dans ce cas, 70 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Comme le faisait observer notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial, il est « par conséquent nécessaire que le Gouvernement procède, dès le stade de la discussion budgétaire, à une augmentation des crédits du fonds de soutien aux activités périscolaires à hauteur de 70 millions d'euros au minimum⁴. »

Le soutien financier aux communes ne se limite pas au fonds de soutien. Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée avec l'État pour la période 2013 à 2017, **la CNAF s'est engagée à soutenir l'effort des communes, par le versement d'une aide d'un montant maximal de 54 euros par an et par élève accueilli en périscolaire. Pour l'année 2014, le**

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Une année de généralisation des rythmes, rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs, novembre 2015.

⁴ Note de présentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2016 de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat.

soutien des CAF s'élève à un montant total de 430 millions d'euros¹. Toutefois, la complexité des conditions et des modalités d'éligibilité aux aides versées par les CAF empêche les communes d'accéder à l'intégralité des financements disponibles.

Ces versements sont loin de compenser l'intégralité du coût supporté par les communes, que l'Association des maires de France (AMF) évalue entre 600 millions et 1 milliard d'euros. Dans son rapport sur les finances publiques locales, la Cour des comptes constate qu'il ressort des rapports d'observations établis par les chambres régionales des comptes que « *la compensation mise en place par l'État et la CNAF ne couvre pas, en général, la totalité de l'impact de la réforme sur les finances des communes* »². Dès lors, elle estime que « *le coût net de la réforme peut être évalué à un montant compris entre 350 millions et 620 millions d'euros*³».

2. Le plan numérique à l'école

a) Un coût considérable, qui repose en grande partie sur les collectivités

À la suite d'une concertation nationale sur le numérique pour l'éducation qui s'est conclue au printemps 2015, le Président de la République a annoncé le lancement du plan numérique à la rentrée 2015 dans près de 600 établissements préfigurateurs, écoles et collèges. Le plan numérique devrait être mis en œuvre dans toutes ses dimensions à la rentrée 2016. Il comporte :

- un volet « **équipement** » : il s'agit du **raccordement de l'ensemble des établissements scolaires à des réseaux à très haut débit** dans le cadre du plan France Très Haut Débit ainsi que de **la fourniture d'un outil numérique à l'ensemble des élèves de collège d'ici 2018** ;

- un volet « **contenu** », par le **développement et l'acquisition de ressources pédagogiques numériques**, ainsi que le développement des environnements numériques de travail (ENT) ;

- un volet « **formation** », par la mise en œuvre en 2016 **d'un plan exceptionnel de formation au numérique** des formateurs et des « personnes ressources » pour la formation ultérieure des enseignants ;

- un volet « **enseignement** », par la mise en place au sein des cursus **d'enseignements consacrés au numérique** : initiation au codage, à l'utilisation des ressources numériques, etc.

Les crédits dédiés au plan, au titre de l'année 2016, s'élèvent à 192 millions d'euros, dont seulement 24 millions sont inscrits au sein du budget de la mission « Enseignement scolaire » au profit du plan de formation.

¹ Rythmes éducatifs, point d'étape du MENESR, juin 2015.

² Les finances publiques locales, rapport de la Cour des comptes, octobre 2015.

³ Idem.

L'équipement, l'achat de ressources numériques et la mise en place d'un « *environnement technologique adapté* » seront financés à hauteur de 138 millions d'euros de crédits provenant du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2).

Le volet « équipement » repose essentiellement sur les collectivités territoriales ; pour chaque euro dépensé par les conseils départementaux, l'État contribuera à hauteur d'un euro supplémentaire.

L'appel à projets « e-FRAN » (espaces de formation, de recherche et d'animation numérique), piloté par la Caisse des dépôts et consignations, financera, à hauteur de 30 millions d'euros, l'acquisition et le développement de ressources numériques.

Enfin, le plan numérique engage également de manière indirecte les finances des collectivités territoriales, les départements ayant la charge, en application de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, de « *l'acquisition et la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative* ».

b) *Des conséquences marginales, voire contre-productives, en matière d'apprentissage*

Les précédents plans d'équipement se sont heurtés à de nombreux obstacles, notamment d'ordre logistique, et n'ont pas permis d'amélioration significative des acquis des élèves, pour un coût parfois très élevé.

Ainsi, le plan « Ordicolège 19 » mis en œuvre par le conseil départemental de Corrèze entre 2008 et 2015 s'est soldé par un échec coûteux. Un rapport de l'IGEN fait état de nombreuses difficultés et d'un détournement de l'équipement de sa finalité : « *les ordinateurs sont rarement utilisables [dans la classe] par tous les élèves (en moyenne 1/3 des ordinateurs est manquant : panne ou oubli)* », alors que « *les élèves comme leurs parents déclarent que l'usage des matériels au domicile est d'ordre presque uniquement ludique* »¹.

Le caractère bénéfique du numérique pour les apprentissages est loin d'être évident et est remis en cause par une étude récente de l'OCDE. Cette étude met en évidence une corrélation inverse entre l'utilisation d'outils numériques dans les établissements et la réussite des élèves : les pays obtenant les meilleurs résultats aux enquêtes PISA sont ceux qui intègrent le moins les outils numériques à l'école.

L'étude de l'OCDE montre que lorsque les ressources numériques « *sont utilisées en classe, leur incidence sur la performance des élèves est mitigée, dans le meilleur des cas. En effet, selon les résultats de l'enquête PISA, les pays qui ont consenti d'importants investissements dans les TIC dans le*

¹ Le plan Ordicolège dans le département de la Corrèze, rapport IGEN, novembre 2011.

domaine de l'éducation n'ont enregistré aucune amélioration notable des résultats de leurs élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences¹. » De plus, l'étude souligne les conséquences néfastes d'un usage intensif des outils numériques : « les élèves utilisant modérément les ordinateurs à l'école affichaient en général des résultats scolaires légèrement meilleurs que ceux ne les utilisant que rarement ; mais les élèves utilisant très souvent les ordinateurs à l'école obtenaient des résultats bien inférieurs, même après contrôle de leur milieu socio-économique²».

Les travaux de l'OCDE démentent l'existence d'une « fracture numérique » : « **99% des élèves de 15 ans en France avaient au moins un ordinateur à la maison, et 96 % des élèves défavorisés [...] avaient accès à Internet à la maison³**».

Enfin, l'étude conforte votre rapporteur pour avis dans sa conviction que les apprentissages fondamentaux constituent la première des priorités. En effet, « *alors que les élèves défavorisés ont accès à un riche corpus de savoirs et de ressources grâce aux nouvelles technologies, la capacité à tirer pleinement profit de ces opportunités reste limitée pour ceux qui ont des lacunes importantes en compréhension de l'écrit⁴.* »

En conclusion, **votre rapporteur pour avis demeure sceptique quant à la plus-value pédagogique d'un tel investissement.** Il considère qu'il conviendrait plutôt de **limiter l'exposition des élèves aux écrans dans le cadre scolaire et de concentrer les moyens sur l'acquisition des fondamentaux.**

Au regard des sommes considérables engagées, **il est à craindre que le plan numérique ne constitue, in fine, qu'une dilapidation vaine d'argent public,** pour lequel un meilleur usage eût été aisément trouvé.

3. La réforme du collège et des programmes

a) Une réforme contestée...

La réforme du collège s'inscrit dans le prolongement de la loi de refondation de l'école de la République, dont le rapport annexé prévoit de « *repenser le collège unique* »⁵.

¹ Connectés pour apprendre, les élèves et les nouvelles technologies – principaux résultats, OCDE, septembre 2015.

² Connectés pour apprendre, les élèves et les nouvelles technologies – note pays : France, OCDE, septembre 2015.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, rapport annexé.

La réforme est mise en œuvre par un décret et un arrêté en date du 19 mai 2015¹, qui en fixent les principales mesures :

- **la suppression des classes bi-langues et européennes en contrepartie de l'extension de l'apprentissage d'une seconde langue vivante dès la classe de cinquième.** Seuls les élèves ayant étudié une langue vivante autre que l'anglais à l'école élémentaire pourront se voir proposer de continuer cet apprentissage en sixième en sus de l'anglais ;

- **la réduction des horaires disciplinaires d'environ 20 %**, au profit de **l'accompagnement personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI)** ;

- **la suppression des options de langues anciennes et leur intégration dans l'EPI « langues et cultures de l'Antiquité »** ;

- **la globalisation des enseignements artistiques au collège et des disciplines scientifiques en classe de sixième** ;

- **la faculté offerte aux établissements de moduler la répartition du volume horaire hebdomadaire d'enseignement par discipline au sein du cycle** ;

- **la suppression des options de découverte professionnelle de trois et six heures hebdomadaires (DP3 et DP6)**, au profit du parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel (PIIODMEP), devenu depuis « parcours avenir ».

Cette réforme, dont votre commission s'est saisie², s'est accompagnée d'une réforme des programmes de la scolarité obligatoire, du CP à la classe de troisième.

Les nouveaux programmes des cycles 2, 3 et 4 ont été rédigés par le Conseil supérieur des programmes (CSP), créé à cette fin par la loi de refondation de l'école de la République³.

Suite à une consultation nationale menée par la DGESCO ainsi qu'à la controverse provoquée par la publication des premiers projets de programme, la ministre a saisi de nouveau le CSP à l'été 2015 afin « qu'il fasse évoluer son projet selon des indications très détaillées, cycle par cycle, discipline par discipline »⁴.

¹ Décret n° 2015-544 et arrêté du 19 mai 2015 relatifs à l'organisation des enseignements au collège.

² Le collège en question, rapport d'information n° 611 (2014-2015) de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 9 juillet 2015.

³ Articles L. 231-14 à L. 231-17 du code de l'éducation.

⁴ Communiqué de presse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2 juillet 2015.

Le 18 septembre 2015, le CSP a remis les projets de programmes réécrits, qui entreront en vigueur à la rentrée 2016, malgré l'avis négatif du Conseil supérieur de l'éducation et les dispositions de l'article D. 311-5 du code de l'éducation, qui prévoit que « *les programmes ne peuvent entrer en vigueur que douze mois au moins après leur publication* ».

b) *...dont le financement repose en partie sur les communes*

Le ministère prévoit une dépense de 300 millions d'euros sur deux ans pour le renouvellement des manuels du collège (dernière année du cycle 3 et cycle 4), en application des articles L. 211-8 et D. 211-15 du code de l'éducation. **En conséquence, 150 millions d'euros sont inscrits pour 2016 dans les crédits des programmes 141** « Enseignement scolaire public du second degré » **et 139** « Enseignement privé du premier et du second degrés ».

Considérant que « *depuis toujours, la compétence pour l'achat des manuels scolaires revient aux communes* »¹, **le ministère ne prévoit aucune subvention ou compensation financière au profit des municipalités. Pourtant aucun texte n'impose aux communes de prendre en charge la fourniture des manuels scolaires** ; le décret de 1890 ne fait que leur en reconnaître la faculté². Si, en pratique, la quasi-totalité des communes prennent à leur charge l'acquisition des manuels scolaires, **celle-ci n'a pas de caractère obligatoire.**

Or, selon les estimations communiquées par les éditeurs, **le coût du renouvellement des manuels** (hors ressources numériques) **lié à l'introduction des nouveaux programmes s'élèverait à 240 millions d'euros pour l'école primaire.**

Votre rapporteur pour avis considère qu'il est inadmissible qu'une telle charge soit imposée de manière unilatérale aux communes, déjà étranglées par la baisse des dotations de l'État et par les coûts engendrés par les nouveaux rythmes scolaires. En application du principe « qui décide paie », votre rapporteur pour avis propose un amendement visant à faire prendre en charge par l'État, à hauteur de 50 millions d'euros, une partie du renouvellement des manuels scolaires dans les écoles primaire à la rentrée 2016.

¹ Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 27 octobre 2015.

² Décret du 29 janvier 1890.

III. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Au cours de sa réunion du 27 octobre 2015, **la commission des finances du Sénat a adopté deux amendements** présentés par notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Le premier amendement vise à **diminuer les effectifs du secondaire tout en préservant les moyens accordés au primaire**. Il prévoit la suppression des créations de postes d'enseignants stagiaires prévues en 2016 et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans l'enseignement secondaire public et privé, soit 4 965 postes d'enseignants. L'amendement vise également à **réduire les dépenses de soutien du ministère**, par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux au titre du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », soit 308 postes non remplacés. **Il sera en outre demandé aux opérateurs de contribuer à l'effort de réduction des dépenses à hauteur de 15,5 millions d'euros**. L'économie totale réalisée s'élève à 65,4 millions d'euros en AE comme en CP en 2016 et à 165,2 millions d'euros en année pleine.

Le second amendement **supprime les crédits destinés au logiciel SIRHEN en 2016**, pour une économie estimée à 44,4 millions d'euros en AE et à 40,4 millions d'euros en CP, afin de contraindre le ministère à justifier les surcoûts inacceptables dont ce programme fait l'objet.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, ainsi que de ceux adoptés par la commission des finances, votre rapporteur pour avis propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2016.

SECONDE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

I. UN BUDGET EN STAGNATION, REFLET D'UNE POLITIQUE SANS AMBITION

A. UNE FAIBLE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI ENTRAÎNE UNE FRAGILISATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS

1. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2015

Afin de s'assurer d'une exécution conforme au budget voté par le Parlement, votre rapporteur pour avis s'est penché, comme chaque année, sur la mise à disposition des crédits de l'enseignement agricole de l'année précédente.

Au 1^{er} septembre 2015, le responsable de programme disposait sur les crédits de paiement hors dépenses de personnel de 458,6 millions d'euros, soit 95,8 % des crédits votés en loi de finances initiale.

Les crédits votés pour 2015 ont été soumis à l'application d'une réserve de précaution, dont le montant s'élève à 36 millions d'euros (7,5 % des crédits du programme, contre 6,6 % l'année précédente). Si des reports de crédits ont été autorisés sur l'exercice 2015 à hauteur de 0,7 million d'euros d'autorisations d'engagements¹, le décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 a annulé 3 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de crédits de paiement (CP).

Un mouvement de fongibilité asymétrique a également permis de libérer 19,2 millions d'euros de crédits supplémentaires, afin de permettre, conformément aux dispositions du code rural, le versement de la subvention « article 44 »² aux établissements privés.

Sans levée de la réserve de précaution et hors abondement du programme en loi de finances rectificative, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt prévoit un montant de reports de charges prévisibles fin 2015 de 38,7 millions d'euros, soit 4,2 millions de plus qu'en 2014.

La répartition des principales composantes de ces reports de charge serait la suivante :

- enseignement privé du temps plein : 10,1 millions d'euros en AE et en CP ;

- enseignement privé du rythme approprié : 17,3 millions d'euros en AE et en CP ;

¹ Arrêté du 24 mars 2014.

² En référence à l'article 44 du décret du 14 septembre 1988 en application de la loi Rocard.

- bourses sur critères sociaux : 9,1 millions d'euros en AE et en CP ;
- subventions aux fédérations représentant les établissements privés et aux organismes de formation : 0,3 million d'euros en AE et en CP.

La levée de la réserve de précaution que demandera, comme chaque année, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, permettrait de limiter ce report de charges à 2 millions d'euros en AE en CP.

Votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler la nécessité d'une levée en temps opportun de la réserve de précaution. Les reports de charges pénaliseraient aussi bien l'offre de formation et la scolarisation des élèves dans l'enseignement privé que la politique d'accompagnement social des familles les plus en difficulté.

Comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis se montrera particulièrement vigilant sur l'exécution du budget au cours de l'année 2016 et sur le suivi du montant des reports de charge.

2. L'évolution des crédits pour 2016

a) Une augmentation infime des crédits...

Dans sa version initiale, le PLF 2016 prévoit une hausse de 9,46 millions d'euros des crédits, soit une augmentation de 0,69 % par rapport aux crédits ouverts en 2015. Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole s'élèvent ainsi à **1 386,78 millions d'euros**.

Évolution des crédits de l'enseignement agricole LFI 2015 -PLF 2016

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Ouverts en LFI 2015	Demandés en PLF 2016	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	898,16	908,05	9,89	+1,10 %
Hors titre 2	479,16	478,72	- 0,44	- 0,12%
Total	1 377,32	1 386,78	9,46	+0,7 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, PAP 2016

Les crédits du programme 143 augmentent **deux fois moins que ceux des autres programmes de la mission « Enseignement scolaire »** (+1,1 %), **mettant fin à l'égalité de traitement** qui avait prévalu les années précédentes.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 **met fin à cinq années d'augmentation significative des crédits de l'enseignement technique agricole**.

Évolution des crédits de paiement du programme 143 depuis 2010

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016
Montant (M€)	1 259,12	1 290,98	1 303,09	1 324,59	1 342,73	1 377,32	1 386,78
Évolution (%)	N/A	+2,5 %	+0,9 %	+1,6 %	+1,3 %	+2,6 %	+0,7 %

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Le PLF 2016 étant bâti sur l'hypothèse d'un taux d'inflation de 1,0 %, l'enseignement technique agricole connaîtra dès lors une **baisse réelle de son budget en 2016**.

b) ...qui concerne essentiellement les dépenses de personnel de l'enseignement public

En outre, cette hausse est intégralement imputable à l'**augmentation des dépenses de personnel (+1,1 %)**, liée à la création de 140 postes supplémentaires d'enseignants, tandis que les **crédits hors dépenses de personnel stagne (- 0,09 %)**.

Au sein de l'action n°1 (enseignement public), il convient de remarquer l'**augmentation significative des crédits de personnel, en hausse de 14,3 millions d'euros (+2,16 %)** et de ceux liés aux **visites médicales des élèves en stage**, qui augmentent de 0,6 million d'euros (+86,4 %), conséquence des nouvelles réglementations en matière de travaux dangereux.

Les autres composantes de l'action voient leurs crédits stagner ou diminuer.

Évolution des crédits de paiement hors titre 2 de l'action n°1

	PLF 2015 (M€)	LFI 2015 (M€)	PLF 2016 (M€)	PLF 2016/ PLF 2015 (M€)	PLF 2016/ LFI 2015(M€)	PLF 2016/ LFI 2015 (%)
Total action n°1 : « Mise en œuvre des enseignements dans les établissements publics »	39,47	38,21	38,04	- 1,43	- 0,17	- 0,4 %
dont pensions des CFA-CFPPA	3,18	3,11	2,61	- 0,57	- 0,5	- 16 %
dont assistants d'éducation	28,82	28,11	28,11	- 0,71	0	0
dont emplois d'avenir professeur	0,47	0,34	0,2	- 0,27	- 0,14	- 41 %
dont actions ponctuelles à caractère pédagogique	1,99	1,77	1,60	- 0,39	- 0,17	- 9,6 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

c) La fragilisation de la situation financière des établissements

Comme l'année dernière, **votre rapporteur s'inquiète de la fragilisation de la situation financière des établissements**, liée notamment à **la baisse des crédits couvrant les charges de pensions pour les emplois**

gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) ainsi **qu'au financement insuffisant des assistants d'éducation employés au sein de ces établissements.**

En prévoyant une dotation aux établissements de 28,1 millions d'euros pour 1 247 **assistants d'éducation**, le PLF 2016 marque une **baisse des crédits prévus de 700 000 euros** par rapport au PLF 2015. Cette somme correspondrait toutefois aux crédits effectivement ouverts en 2015.

Suite à son entretien mené avec la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), il apparaît que **les 82 postes d'assistants d'éducation supplémentaires prévus par le PLF 2015 - portant le nombre de postes d'assistants d'éducation financés à 1 247 - constituent des postes fictifs**, l'augmentation des crédits induits par leur création visant à combler l'écart de financement qui existe entre le ministère de l'éducation nationale et l'enseignement agricole.

En effet, chacun des 1 165 postes d'assistant d'éducation est budgété à hauteur de 24 130 euros, **soit 2 460 euros de moins qu'au ministère de l'éducation nationale**. Cela revient à **mettre à la charge des établissements cet écart** ou à **rémunérer les assistants d'éducation de l'enseignement agricole sensiblement moins** que leurs homologues de l'éducation nationale pour un travail identique.

Votre rapporteur pour avis estime **louable l'effort de rattrapage engagé par le ministère** mais **regrette que le PLF 2016 entérine le gel** de 0,7 million d'euros survenu au cours de l'exercice 2015. Toutefois, **le maintien dans les documents budgétaires de 82 postes fictifs**, quand bien même ces derniers ne serviraient qu'au calcul de dotations versées aux établissements, **constitue une insincérité budgétaire patente et inopportune.**

Alors que le PLF 2016 prévoit la création de 42 postes **dans l'enseignement privé, les crédits de personnel diminuent de 4,46 millions d'euros par rapport à 2015**. Votre rapporteur pour avis **s'interroge sur cette diminution**, que les services du ministère expliquent par :

- l'intégration du lycée du Grand-Blottereau de Nantes dans l'enseignement agricole public. Ce transfert, réalisé en gestion en 2014, fait l'objet d'une régularisation en 2016 pour un montant d'environ 0,9 million d'euros ;

- une dotation prévue en 2014 et 2015 supérieure aux besoins et révisée à 224,2 millions d'euros pour l'exercice 2015.

En revanche, **votre rapporteur pour avis tient également à souligner les efforts accomplis en matière d'accompagnement des élèves handicapés**. La dotation pour 2016 de compensation du handicap s'élève à 5,49 millions d'euros, en progression de 0,6 million d'euros (+16 %). Cette dotation est consacrée pour l'essentiel au recrutement d'auxiliaires de vie scolaire (AVS).

La dotation en faveur des bourses sur critères sociaux connaît une diminution significative de 2,8 millions d'euros (- 3,5 %) par rapport aux prévisions du PLF 2015 et de 1,5 million d'euros par rapport aux crédits effectivement ouverts en 2015.

Particulièrement préoccupée par cette baisse, votre rapporteur pour avis a obtenu l'assurance qu'il ne s'agissait là que d'un ajustement technique, lié à une surestimation chronique des crédits les années précédentes. Elle se montrera particulièrement vigilante quant au maintien de ces aides sociales, tant en ce qui concerne leur montant que le nombre des bénéficiaires, afin que l'enseignement agricole continue de jouer pleinement son rôle de promotion sociale.

3. L'application des protocoles de 2013

Dans l'application stricte des protocoles d'accord conclus en 2013 avec les établissements privés, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit le maintien des subventions aux établissements privés à un montant identique à celui de 2015 : 346,4 millions d'euros. Ce montant n'inclut pas les rémunérations des personnels contractuels de droit public des établissements du temps plein, qui sont prises en charge par l'État à hauteur de 227,9 millions d'euros (- 1,9 %).

Du fait de son incapacité à garantir l'application des dispositions légales et réglementaires en matière de financement de l'enseignement agricole privé sous contrat, issues notamment de la loi « Rocard » du 31 décembre 1984¹, l'État a conclu avec les différentes familles de l'enseignement privé des accords lui permettant de déroger à ses obligations : accords Gaymard-Forissier de 2004, protocoles Barnier de 2009 et, dernièrement, les protocoles conclus en 2013.

Ces derniers encadrent le montant des subventions versées aux différentes fédérations du temps plein et du rythme approprié - le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), l'Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO) et l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) - jusqu'à la fin de l'année 2016.

Pour l'exercice 2016, ce montant s'élève à 127 millions d'euros pour les établissements du temps plein (CNEAP et UNREP) et à 215,17 millions d'euros pour les établissements du rythme approprié (UNMFREO et UNREP).

Entendus par votre rapporteur pour avis, **les responsables des établissements privés ont exprimé leur satisfaction quant à la stricte application de ces protocoles.**

¹ Loi n° 84-1285 du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'État et les établissements d'enseignement agricole privés.

Ils ont néanmoins fait part de leur préoccupation quant à l'expiration prochaine de ces accords et aux conditions d'un éventuel renouvellement de ces derniers. Il semblerait que le ministère souhaite proposer la reconduction pour un an des protocoles de 2013, reportant la négociation du financement des établissements privés à la prochaine législature.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de l'avenir du financement des établissements privés sous contrat ; il est à craindre que 2017 verra la conclusion de protocoles analogues à ceux de 2013, entérinant de ce fait la méconnaissance de la loi Rocard.

Alors que l'enseignement agricole constitue plus que jamais une filière d'excellence, le plus à même de répondre aux besoins spécifiques de certains jeunes, **votre rapporteur pour avis considère qu'il convient de sortir de la logique de plafonnement des effectifs et de contingentement de l'offre de formation.**

Par exemple, le développement des maisons familiales rurales (MFR) en Guyane, où celles-ci répondent à un véritable besoin et suscitent un engouement des jeunes et de leurs familles, est empêché par le plafonnement de la subvention.

La rigueur qui s'exerce sur le financement des établissements privés est d'autant moins compréhensible que le coût unitaire de formation par élève dans l'enseignement public a augmenté de près de 30 % entre 2008 et 2015.

Votre rapporteur pour avis rappelle son attachement au développement équilibré des différentes composantes de l'enseignement agricole, dont les spécificités et la complémentarité font la richesse et l'originalité de l'enseignement agricole.

Votre rapporteur pour avis souhaite que l'échéance des protocoles de 2013 donne lieu à une enquête quinquennale – menée en toute transparence – ainsi qu'à la nécessaire revalorisation de la subvention aux composantes de l'enseignement privé sous contrat, dans l'intérêt des établissements comme des élèves.

B. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DES EFFECTIFS

1. La construction du schéma d'emplois

Évolution du plafond d'emplois à périmètre constant (en ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Enseignement agricole	15 457	15 337	15 093	14 876	14 706	14 597	14 819	14 987	15 123
Ensemble du ministère de l'agriculture	34 427	33 826	32 997	32 095	31 544	31 017	31 001	31 375	30 518
Ratio	44,9 %	45,3 %	45,7 %	46,3 %	46,6 %	47,0 %	47,8%	47,8%	49,6%

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, PAP 2016

Le plafond d'emplois progresse de 136 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport au plafond autorisé pour 2015, soit un plafond d'emplois de 14 987 ETPT dont 12 601 ETPT d'enseignants. L'augmentation du plafond d'emplois est intégralement réalisée au sein de la catégorie des enseignants, qui représentent dès lors 83,3 % des emplois du programme.

Cette augmentation de 136 ETPT du plafond d'emplois résulte :

- de **l'extension en année pleine des 140 créations d'emplois de la rentrée 2015** (+ 104 ETPT : 73 pour l'enseignement public et 31 pour l'enseignement privé) ;

- des **140 créations prévues à la rentrée 2016** (+ 32 ETPT : 22 pour l'enseignement public et 10 pour l'enseignement privé).

L'enseignement public comprend 10 349 ETPT contre 4 774 ETPT pour l'enseignement privé du temps plein, soit environ une répartition 70 % / 30 %, qui constitue la clef retenue pour la distribution des créations de postes.

En ce qui concerne les moyens de remplacement, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit 270 ETPT (contre 277 en 2015). **La diminution des moyens de remplacement** concerne les enseignants (-4) et non enseignants (-3) de l'enseignement public. À la rentrée 2016, ces moyens sont répartis comme suit :

- 134 ETPT destinés au remplacement des personnels enseignants du public

- 30 ETPT destinés au remplacement des personnels non enseignants du public ;

- 106 ETPT destinés au remplacement des personnels enseignants du privé.

La diminution des moyens de remplacement concerne également l'enseignement privé sous contrat. La subvention dite « article 44 », qui couvre les besoins de remplacement, diminue à la rentrée 2016 de 3 ETPT, soit 90 000 euros.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit également la **création de 25 nouveaux postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) à la rentrée 2016.** Malgré les préconisations répétées de votre rapporteur pour avis, les AVS ne sont toujours pas intégrés au plafond d'emplois, à la différence des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) du ministère de l'éducation nationale. De plus, votre rapporteur pour avis rappelle la nécessité d'une affectation équilibrée des AVS dans les établissements afin de garantir une équité de traitement entre les élèves de l'enseignement privé et public.

Comme les années précédentes, **votre rapporteur pour avis craint une fragilisation accrue du fonctionnement des établissements**, due notamment à :

- la **diminution constante des moyens de remplacement** ;
- la **baisse de 700 000 euros des dotations** au profit des établissements **pour le recrutement des assistants d'éducation** ;
- **l'absence de création de postes de personnels non enseignants**, les établissements dépendant dans une grande mesure de leurs ressources propres pour accomplir les tâches administratives.

2. L'évolution des effectifs d'élèves

a) Après une année scolaire 2014-2015 marquée par la forte baisse des effectifs...

À la rentrée 2014, les effectifs de l'enseignement agricole s'élevaient à 165 662 élèves hors dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), soit une diminution de 5 329 élèves (-3,1 %) par rapport à la rentrée 2013.

Cette forte baisse, qu'explique en grande partie la sortie de la double cohorte des bacheliers professionnels issus des filières « services » renouvelées, fait suite à la légère hausse (+0,7 %) observée en 2013.

Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement agricole

Rentrée scolaire	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (provisoire)
Effectif total	170 314	171 175	171 686	174 104	170 108	170 991	165 662	166 490
Variation annuelle	N/A	+ 0,5 %	+ 0,3 %	+1,4 %	-2,3 %	+ 0,5 %	- 3,6 %	+ 0,5 %

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

b) ...les estimations provisoires font état d'une légère amélioration à la rentrée 2015

Les remontées provisoires de la rentrée 2015 font état d'une légère hausse des effectifs (+0,5 %), qui concerne à la fois l'enseignement public (+1,0 %) et privé (+ 0,2 %). Seuls les établissements du rythme approprié connaissent une stagnation de leurs effectifs.

Si positive que soit cette évolution, elle ne compense pas la forte diminution qu'ont connue les effectifs d'élèves l'année précédente (-3,1 %). À moyen-terme, une fois les effets de la RVP neutralisés - variations entre 2009 et 2014 - on observe une baisse globale de 2,8 % des effectifs d'élèves entre 2008 et 2014, soit 4 652 élèves.

Cette baisse des effectifs a particulièrement touché l'enseignement privé, qui accueillait 103 515 élèves et étudiants (62,5 % des effectifs) à la rentrée 2014, soit 4 905 élèves de moins qu'à la rentrée précédente. Ce recul concerne à la fois le temps plein (-6,1 %), et le rythme approprié (-3,7 %). **Depuis 2008, les effectifs de l'enseignement privé ont diminué de 4,2 %.**

Répartition des effectifs entre le public et le privé (2013-2015) hors DIMA

Secteurs / Statut	2013	2014	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014 (provisoire)
TOTAL PUBLIC (1)	62 571	62 147	-0,7 %	+ 1,0 %
Privé temps plein	55 097	51 874	-5,9 %	+0,5 %
Privé rythme approprié	53 323	51 641	-3,2 %	0
TOTAL PRIVÉ (2)	108 420	103 515	-4,5 %	+0,2 %
TOTAL GÉNÉRAL (1) + (2)	170 991	165 662	-3,1 %	+ 0,5 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

L'enseignement public connaît une plus grande stabilité dans ses effectifs (-0,7 % en 2014, +1,0 % en 2015), du fait d'un financement moins contraint ainsi que d'une offre moindre dans les classes du premier cycle du second degré (4^e, 3^e et DIMA).

En effet, l'évolution des effectifs par cycle d'enseignement met en évidence une baisse marquée dans les classes du premier cycle (4^e, 3^e et DIMA), qui ont perdu plus de 3 000 élèves entre 2008 et 2014. Après une légère hausse à la rentrée 2014 (+2 %), le ministère prévoit une reprise de la baisse à la rentrée 2015 (-1,2 %), qui devrait se poursuivre en 2016 et au-delà.

Évolution des effectifs par cycle d'enseignement 2013 - 2015

Cycles	2013	2014	Variation	2015 (estimation)
4 ^e et 3 ^e (hors DIMA ¹)	28 391	28 969	+2,0 %	-1,2 %
2 ^e cycle GT	23 426	23 222	- 0,9 %	+2,7 %
2 ^e cycle professionnel	98 418	93 030	-5,5 %	+0,4 %
BTSA/BTS et classes préparatoires	20 756	20 441	-1,5 %	+1,3 %
TOTAL	170 991	165 662	-3,1 %	+0,5 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Le second cycle général et technologique, dont 75 % des effectifs sont pris en charge dans les établissements publics, **devrait voir ses effectifs augmenter de 2,7 % à la rentrée 2015**, après une légère baisse l'année précédente (-0,9 %). Dans un contexte de forte poussée démographique dans l'enseignement secondaire, les effectifs des classes de seconde générale et technologique augmentent de 6,7 %.

Le second cycle professionnel, qui concerne à 70 % les établissements privés, **devrait voir ses effectifs stabilisés à la rentrée 2015 (+0,4 %)**. La rentrée 2014 avait connu une forte baisse (-5,5 %) du fait de la présence d'une double cohorte en terminale en 2013 dans les filières concernées par la deuxième vague de la rénovation de la voie professionnelle (RVP). **Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que ce mouvement à la hausse concerne en particulier les classes d'entrée : certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) (+ 4,4 %) et seconde professionnelle (+2,2 %)**.

Enfin, les effectifs du premier cycle supérieur, pris en charge à environ 63 % par les établissements publics, augmenteraient de 1,3 % à la rentrée 2015.

Si les chiffres de la rentrée 2015 font état d'une stabilité globale des effectifs, votre rapporteur pour avis est préoccupé par la poursuite de la baisse des effectifs dans les classes d'« appel » que sont les classes du premier cycle (4^e, 3^e et DIMA). Cela est d'autant plus dommageable que les établissements de l'enseignement agricole, par leur pédagogie adaptée ainsi que par l'internat, constituent une alternative pertinente pour de nombreux jeunes.

¹ Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA).

3. Un manque regrettable d'ambition

Comme l'année précédente, **votre rapporteur pour avis a le sentiment que ce budget est le reflet d'une politique sans ambition pour l'enseignement agricole.**

Malgré une évolution budgétaire relativement favorable depuis 2012, l'enseignement agricole semble être davantage tourné vers la préservation de l'existant que vers son développement. Cela est d'autant plus paradoxal que l'enseignement agricole a de nombreux atouts à faire valoir.

Filière d'excellence, tant en matière académique que d'insertion dans l'emploi, **l'enseignement agricole propose des dispositifs de remédiation qui ont fait leurs preuves.** Il constitue également une **filière de promotion sociale de premier plan**, comme en témoigne la forte proportion élevée d'élèves boursiers (33 %, contre 22 % dans l'éducation nationale).

Votre rapporteur pour avis déplore qu'en dépit de ces atouts, prévale toujours une politique de pilotage des effectifs par l'offre de formation, cette dernière étant par ailleurs contrainte par une enveloppe budgétaire prédéfinie.

Les protocoles d'accord, davantage imposés aux établissements privés que véritablement négociés, **reflètent cette adaptation des effectifs aux moyens.** Ils ont pour conséquence de prévenir le développement de certaines familles de l'enseignement privé, alors qu'une demande réelle s'exprime. L'exemple précité du développement des maisons familiales rurales (MFR) en outre-mer est, à ce titre, éclairant. Mais **le malthusianisme touche également l'enseignement public**, où les refus d'élèves faute de places suffisantes sont monnaie courante.

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux un sursaut d'ambition pour l'enseignement agricole, deuxième réseau éducatif de France, **afin que celui-ci soit véritablement considéré comme « une composante essentielle du service public [...] d'éducation » et non comme sa variable d'ajustement¹.**

¹ *Projet annuel de performances pour 2016, présentation stratégique du programme.*

II. UN RÉSEAU ÉDUCATIF EN PHASE AVEC LES BESOINS DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES

A. PRÉSERVER LA QUALITÉ DES FORMATIONS

1. Des taux élevés d'insertion professionnelle et de poursuite d'études

La qualité des formations dispensées par l'enseignement agricole et leur adéquation avec les besoins des entreprises et des territoires sont unanimement reconnues par les professionnels.

Insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole

DIPLÔME	enquêtes	population	Taux d'insertion (%)
CAPA	2014	élèves	63,3
	2014	apprentis	78,5
	2011	élèves	66,5
	2011	apprentis	77,4
Baccalauréat professionnel	2012	élèves	85,7
	2012	apprentis	89,3
	2009	élèves	90,4
	2009	apprentis	90,8
Baccalauréat technologique	2012	élèves	résultats non significatifs
	2009	élèves	65,4
BTSA	2013	étudiants	87,1
	2013	apprentis	92,4

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

La capacité des diplômés de l'enseignement agricole, élèves et apprentis, à s'insérer dans l'emploi demeure élevée, malgré un contexte économique défavorable. Trente-trois mois après leur sortie de formation dans l'enseignement agricole (voie scolaire), 63,3 % des titulaires d'un CAPA sont insérés dans l'emploi, comme 85,7 % des bacheliers professionnels et 87,1 % des titulaires d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA).

Cependant, **les enquêtes triennales font état d'un effritement progressif des taux d'insertion professionnelle depuis 2008** : le taux d'insertion des étudiants titulaires d'un BTSA à 33 mois a baissé de plus de 6 points entre 2010 et 2013, et ceux des titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un CAPA respectivement de 3,6 et de 3,2 points.

Taux d'insertion à sept mois des diplômés de l'enseignement agricole (%)

Diplôme	2012 (Réalisation)	2013 (Réalisation)	2014 (Réalisation)	2015 (Prévision actualisée)	2016 (Prévision)
BTSA	80,8	74,3	76,7	75	76
Bac Pro	75,9	69,6	66,1	68	70
CAPA	38,5	36,9	39,3	40	40

Source : *Projet annuel de performance pour 2016*

L'indicateur 1.2 du projet annuel de performance pour 2016 met en évidence une **légère amélioration en 2014 des taux d'insertion à sept mois pour les titulaires d'un BTSA (+2,4 points) et d'un CAPA (+2,4 points)**, tandis que **la forte baisse de l'insertion professionnelle des titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole se poursuit (-3,5 points)**.

Malgré ce recul, **l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole demeure largement supérieure à celle des diplômés de l'éducation nationale**. En 2014, sept mois après la sortie de formation, **l'écart en matière de taux d'insertion par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 15,6 points en faveur des titulaires d'un BTSA, et l'écart avec les titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un CAPA respectivement de 22,4 et 8,9¹**.

La dernière enquête d'insertion menée concerne les étudiants **titulaires d'un CAPA sortis de formation en 2011**. En 2014, trente-trois mois après leur sortie de formation, le taux net d'emploi des diplômés est de 71,3 %, soit **une légère amélioration** par rapport à 2011 (+2,4 points). Le taux d'insertion professionnelle est **significativement plus élevé pour les apprentis (78,5 %)** que pour les élèves sous statut scolaire (63,3 %). Toutefois, **une partie de cet écart s'explique par les différences d'insertion entre les secteurs d'activité** : l'apprentissage concerne surtout des emplois d'ouvriers dans l'agriculture ou dans le paysage, quand les services à la personne, dont l'insertion professionnelle est plus difficile, occupent une proportion importante des effectifs des formations sous statut scolaire.

Conséquence d'une insertion professionnelle difficile, **la poursuite d'études concerne 64,2 % des élèves titulaires d'un CAPA** et issus d'une formation sous statut scolaire (+1,8 point), où les femmes sont majoritaires. Ils restent en majorité dans l'enseignement agricole (80,5 %), où ils préparent un baccalauréat professionnel (65,4 %).

¹ En février 2014, 44 % des jeunes sortant de lycée ont un emploi sept mois après la fin de leurs études. Note d'information n° 15 d'avril 2015 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale.

Poursuite d'études des diplômés de l'enseignement agricole

Diplôme	Enquêtes		population	Taux de poursuite d'études (%)
CAPA	2014	à 33 mois	élèves	64,2
	2014	à 33 mois	apprentis	51,4
	2011	à 33 mois	élèves	62,4
	2011	à 33 mois	apprentis	49,4
Baccalauréat professionnel	2012	à 33 mois	élèves	59,2
	2012	à 33 mois	apprentis	43,1
	2009	à 45 mois	élèves	54,5
	2009	à 45 mois	apprentis	40,3
Baccalauréat technologique	2012	à 33 mois	élèves	93
	2009	à 45 mois	élèves	94,6
Bac S	2012	à 33 mois	élèves	98,8
	2009	à 45 mois	élèves	99,2
BTSA	2013	à 33 mois	élèves	62,3
	2013	à 33 mois	apprentis	38,0

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Les chiffres communiqués par le ministère confirment la tendance observée depuis quelques années d'une **propension forte et croissante à la poursuite d'études parmi les diplômés de l'enseignement agricole**, y compris ceux issus de formations à finalité professionnelle. À tous les niveaux, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à prolonger leurs études, en particulier parmi les diplômés du CAPA, du baccalauréat professionnel et du BTSA.

Une part importante de ces poursuites d'études ont lieu au sein des formations de l'éducation nationale, en vue de l'obtention d'un diplôme de niveau supérieur ou dans une spécialité différente. La poursuite d'études dans l'éducation nationale concerne ainsi 68 % des titulaires d'un BTSA, 62 % des titulaires d'un baccalauréat S, 21,9 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel et 19,5 % des titulaires d'un CAPA.

Ces poursuites nombreuses dans l'éducation nationale mettent en évidence la qualité des formations dispensées au sein de l'enseignement technique agricole, ainsi que l'interopérabilité des deux systèmes de formation.

Votre rapporteur pour avis souhaite voir le développement des équivalences entre les formations proposées par les différentes composantes du système éducatif – éducation nationale, agriculture, jeunesse et sports – hélas peu mises en œuvre depuis 2012.

Il convient également de mettre en avant les résultats obtenus par les élèves issus de l'enseignement agricole aux épreuves d'admission des écoles nationales agronomiques et vétérinaires publiques.

Réussite aux concours des élèves issus de l'enseignement agricole

Concours	École nationale supérieure agronomique	École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles	École nationale vétérinaire
A ¹	En 2014, 1 177 intégrés dont 38 bac S « écologie agronomie et territoires » soit 3.2% des intégrés (35 étudiants et 3,7 % des intégrés en 2013)		436 intégrés dont 18 bac S « écologie agronomie et territoires » soit 4,1 % des intégrés (2014)
C	85 intégrés dont 26 BTSA soit 30,6 % des intégrés. (2015)		56 intégrés dont 18 BTSA soit 32,1% des intégrés (2015)
C2	109 intégrés dont 6 Bac S « écologie, agronomie et territoire » et 3 bac STAV soit respectivement 5,5 % et 2,7% des intégrés. (2015)		

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

En 2014, sur les 1 613 étudiants ayant 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, 56 d'entre eux, soit 3,4 % (+0,3% par rapport en 2013) sont titulaires d'un baccalauréat de l'enseignement agricole (baccalauréat scientifique « écologie agronomie et territoires »). **Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction la remontée progressive de ces résultats**, qui s'étaient effondrés entre 2009 et 2013, à tel point qu'en 2012 la proportion d'admis s'élevait à seulement 1,1 %.

La proportion de titulaires d'un BTSA parmi les admis par la voie du concours C, qui constitue traditionnellement un outil de promotion d'étudiants issus de l'enseignement agricole, s'élève en 2015 à 30,6 % pour les ENSA (56,5 % en 2013) et à 32,1 % pour les ENV.

Le concours C2 a également permis à 6 bacheliers S et 3 titulaires d'un baccalauréat STAV d'entrer après l'obtention d'un DUT dans une école de l'enseignement supérieur agronomique.

S'il est difficile de tirer des conclusions de ces résultats, qui varient de manière importante d'une année sur l'autre du fait de la faiblesse des échantillons, **votre rapporteur pour avis est préoccupée par la baisse tendancielle de la part des étudiants issus de l'enseignement agricole dans les admissions aux écoles nationales agronomiques et vétérinaires.**

Comme l'année dernière, elle considère essentiel de préserver la qualité des formations de l'enseignement supérieur court agricole, dans un contexte d'accroissement sensible du nombre d'étudiants, lié en grande partie à la rénovation de la voie professionnelle.

¹ Le concours A s'adresse aux étudiants ayant suivi une classe préparatoire filière biologie-chimie-physique-et sciences de la Terre (BCPST).

2. Une nécessaire évaluation de la rénovation de la voie professionnelle

L'année 2014-2015 a vu l'achèvement de la rénovation de la voie professionnelle (RVP) ; tous les élèves qui ont obtenu leur baccalauréat en 2015 ont préparé leur baccalauréat professionnel dans le cadre du nouveau cursus en trois ans.

Il est désormais temps de mener une évaluation exhaustive de la RVP et de ses conséquences, au regard des objectifs fixés à la réforme en matière d'élévation du niveau de formation, de limitation du décrochage, de réussite aux examens, d'insertion professionnelle et de poursuite d'études.

a) Un accès plus important au baccalauréat professionnel

Si, avant la RVP, seulement 34 % des élèves entrant en première année de BEPA présentaient le baccalauréat, la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) estime que 64 % des élèves entrant en classe de seconde professionnelle présenteront l'examen, soit 30 points de plus. Cette évolution répond à un des objectifs de la réforme, la diminution du taux de déperdition des élèves en cours de cycle.

b) Des taux de réussite aux examens en diminution

En matière de résultats aux examens, votre rapporteur pour avis constate que si le taux de réussite global au baccalauréat professionnel augmente régulièrement depuis 2013, la proportion de candidats reçus demeure significativement inférieure à celle observée avant 2011, de l'ordre de 6,5 points environ.

Taux de réussite au baccalauréat professionnel 2009-2015

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de réussite (%)	89,2	90,2	89,8	83,1	82,1	82,8	83,5

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Les résultats de la session de juin 2015 du baccalauréat professionnel agricole font état d'un taux de réussite de 83,5 %, en hausse de 0,7 point par rapport à la session précédente. De plus, l'amplitude des taux de réussite selon les spécialités se réduit considérablement à 10,5 points (-16,3 points), ce qui témoigne d'une stabilisation des différentes filières suite à leur rénovation.

Votre rapporteur pour avis s'interroge néanmoins sur la déperdition entre le nombre de candidats inscrits et ceux présents aux épreuves : lors de la session 1 050 candidats inscrits ne se sont pas présentés aux épreuves, soit 3,7 % des 28 508 inscrits. Ce nombre de candidats absents aux épreuves est comparable à celui observé l'année précédente (1 155), alors que, du fait

du « double flux » d'élèves engendré par la RVP dans les filières des services, le nombre de candidats inscrits s'élevait à 33 642.

Taux de réussite à la session 2015 du baccalauréat professionnel agricole

Option	Présents	Admis	Taux de réussite (%)
Agroéquipement	887	711	80,2
Aménagements paysagers	3 648	3 083	84,5
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filière cultures	937	733	78,2
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filières élevage	4 125	3 206	77,7
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filière viticole	546	425	77,8
Conduite et gestion de l'entreprise hippique	1 567	1 277	81,5
Conduite et gestion d'une entreprise secteur canin-félin	546	425	85,5
Forêt	437	377	86,3
Gestion des milieux naturels et de la faune	1 084	938	86,5
Laboratoire contrôle qualité	425	371	87,3
Productions aquacoles	190	146	76,8
Productions horticoles	1 116	909	81,5
Services aux personnes et aux territoires	9 604	8 371	87,2
Technicien-conseil-vente en alimentation - productions alimentaires	944	739	78,3
Technicien-conseil-vente en alimentation - vins et spiritueux	101	80	79,2
Technicien-conseil-vente en animalerie	866	730	84,3
Technicien-conseil-vente de produits de jardin	368	298	81,0
Technicien expérimentation animale	55	47	85,5
Total	27 458	22 918	83,5

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

c) Une insertion professionnelle plus difficile et des poursuites d'études plus nombreuses

Les enquêtes de cohortes mettent en évidence une baisse significative des taux d'insertion dans l'emploi des titulaires d'un baccalauréat professionnel, hors apprentissage, depuis la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle (RVP).

Sept mois après l'obtention du diplôme, 66,1 % des bacheliers professionnels de la session 2014 sont insérés dans l'emploi, soit une baisse de respectivement six et dix points par rapport aux sessions 2009 et 2012. Le ministère prévoit une remontée à 68 % du taux d'insertion à sept mois en 2015.

À moyen-terme, trois ans après l'obtention du diplôme, 85,7 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole en 2012 sont en situation d'emploi. Le taux d'insertion baisse ainsi de 4,7 points par rapport à l'enquête de 2009.

Le constat d'une dégradation de l'insertion professionnelle doit toutefois tenir compte du contexte d'une dégradation de la situation économique et de l'emploi (qui touche également les autres niveaux de diplôme), ainsi que l'augmentation des cohortes de diplômés induite par la RVP. Les enquêtes menées en 2015 permettront de mieux saisir les conséquences de la RVP en la matière.

Enfin, **la rénovation de la voie professionnelle s'accompagne d'une hausse de la proportion des titulaires d'un baccalauréat professionnel poursuivant leurs études, symétrique à la baisse du taux d'insertion professionnelle (+4,7 points entre 2009 et 2012).**

Si la poursuite d'études répond en partie à l'ambition de la RVP et augure d'une élévation du niveau de compétences, votre rapporteur pour avis craint que cette poursuite d'études relève moins de la volonté des élèves que de l'absence de perspectives professionnelles à l'issue de leurs études secondaires. Elle redoute que la RVP remette en question le caractère professionnalisant du baccalauréat professionnel, qui a pour première vocation de mener à un emploi.

Enfin, **votre rapporteur pour avis souhaite qu'un suivi précis des parcours des bacheliers professionnels poursuivant leurs études soit effectué, afin de s'assurer que ceux-ci obtiennent des résultats satisfaisants dans les filières qu'ils ont choisies.**

B. APPROFONDIR LA COOPÉRATION AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE

1. L'enseignement agricole, foyer d'innovation pédagogique

Autonomes et dynamiques, les établissements de l'enseignement agricole constituent des foyers d'innovation pédagogique, dont l'éducation nationale aurait tout intérêt à s'inspirer.

En premier lieu, **l'enseignement agricole a fait du suivi individualisé de chaque élève sa marque de fabrique**, la personnalisation des parcours est au cœur de son projet. À son tour, l'éducation nationale s'est emparée de l'individualisation du suivi des élèves à l'occasion des réformes successives menées depuis 2008 et, dernièrement, de la réforme du collège.

Deuxièmement, l'éducation nationale a récemment redécouvert l'intérêt du **mélange des publics en formation dans les lycées**, qui permet de mettre à profit les synergies entre les formations professionnelles initiale et continue ainsi qu'entre les formations scolaires et en alternance. Cette évolution se traduit notamment par le développement et la labellisation des « lycées des métiers » et des établissements polyvalents.

L'autonomie des établissements et des équipes pédagogiques, que la réforme du collège vise à développer, est d'ores et déjà une réalité au sein de l'enseignement agricole. En application des articles L. 811-8 et L. 811-9

du code rural et de la pêche maritime, le conseil d'administration comprend de manière systématiquement des représentants du monde du travail et de l'entreprise, garantissant l'ancrage des établissements dans leur territoire et leur bassin d'emplois. **L'élection du président du conseil d'administration parmi les personnes extérieures à l'établissement garantit une gouvernance plurielle et ouverte, au service d'un véritable projet d'établissement dont le chef d'établissement est le pilote.**

Enfin, la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République décrétée à la suite des attentats de janvier 2015 vise à « *renforcer la transmission des valeurs de la République* » par la création d'un « parcours citoyen » et la mise en place d'un enseignement moral et civique à la rentrée 2015.

Néanmoins, **l'enseignement agricole comprend un enseignement qui lui est propre et qui fait sa spécificité : l'éducation socio-culturelle.** Créée par voie de circulaire en 1965, l'éducation socio-culturelle (ESC) s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec le ministère chargé de la culture qui permet d'appuyer les initiatives des établissements¹. L'ESC constitue une matière à part entière, dont les activités sont inscrites au sein des référentiels de formation comme dans la politique générale vie scolaire. Du fait de l'évolution du monde rural, l'ESC ne se limite plus à l'accès à la culture et concerne désormais trois domaines :

- l'éducation à l'environnement social et culturel ;
- l'éducation artistique ;
- l'éducation à la communication humaine, à l'autonomie et à la coopération.

L'ESC constitue l'un des atouts de l'enseignement agricole pour l'éducation à la citoyenneté des élèves, la défense de la laïcité et la lutte contre les discriminations.

La mobilisation de l'enseignement agricole pour les valeurs de la République

Suite aux attentats de janvier 2015, un plan d'action national de l'enseignement agricole, intitulé « 100 % citoyen » a été adopté à l'issue d'une phase de concertation et d'un débat au Conseil national de l'enseignement agricole. S'appuyant sur les spécificités de l'enseignement agricole, le plan d'action a pour objectifs de :

- défendre la laïcité et lutter contre les discriminations
- favoriser la citoyenneté et l'engagement personnel
- lutter contre les inégalités et promouvoir la mixité sociale.

Il se décline en plusieurs mesures :

- préciser la place de l'éducation civique dans les référentiels ;

¹ La convention actuelle « Alimentation, Agri-Culture » a été signée en 2011.

- développer la culture du débat, de l'expression des positions et des divergences et l'engagement personnel des jeunes ;
- enrichir la formation des enseignants et des personnels d'éducation ;
- favoriser l'intégration sociale et scolaire des jeunes les plus fragiles, confrontés à des situations difficiles.

L'incidence budgétaire dans le PLF 2016 de la mise en œuvre de ces mesures est de 0,7 million d'euros, dont 400 000 euros au titre de l'insertion et de l'adaptation pédagogique et 300 000 euros au titre du Fonds social lycéen.

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

2. Relancer la coopération avec l'éducation nationale

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux une intensification de la coopération entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale. Elle doit chercher à accroître l'efficacité et la complémentarité – tant dans l'offre de formations que des publics ciblés – des deux types d'enseignement, dans le respect des spécificités de chacun.

Si cette coopération est parfois très active au niveau régional (v. infra), **elle demeure trop dépendante des initiatives individuelles et de la bonne volonté des recteurs et des directeurs régionaux de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF).**

Actions de coopération entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale

Au plan local, les partenariats reposent surtout sur les responsables des deux autorités académiques et leur volonté d'avancer. À titre d'exemples, il peut être souligné :

- le lycée Théodore-Monod du Rheu (Ille-et-Vilaine) devient lycée de secteur pour l'éducation nationale. À terme, ce sont 18 classes relevant de l'éducation nationale qui seront présentes dans cet établissement ;

- en Aquitaine, l'affectation de jeunes dans les classes de 4^e et de 3^e est mieux organisée avec le rectorat ;

- en Auvergne, certaines classes de filière S sont partagées en termes de moyens entre l'enseignement technique agricole et l'éducation nationale au sein des EPLEFPA ;

- en Poitou-Charentes au moins un EPLEFPA périurbain permet de prendre en charge des élèves de seconde générale et technologique qui ne pouvaient pas trouver de place dans les lycées de secteur de l'éducation nationale. Dans cette même région, deux EPLEFPA sont dirigés conjointement par un personnel de direction issu du MEN, l'autre du MAAF ;

- en Midi-Pyrénées un établissement de l'éducation nationale disposant d'un BTS technico-commercial met en place une option « agroéquipements » avec un recrutement privilégié de baccalauréats professionnels agricoles ;

- en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le recteur et le DRAAF ont permis à deux enseignants en difficulté dans un établissement agricole de trouver une voie de détachement dans un établissement public du rectorat.

Le niveau national incite ces partenariats et ces initiatives qui dans tous les cas, relèvent de l'échelon régional.

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Outre la diffusion des bonnes pratiques pédagogiques précédemment évoquées, **votre rapporteur pour avis souligne les bénéfices attendus d'une coopération renforcée en matière de mutualisation des moyens et d'orientation des élèves.**

En ces temps de moyens contraints, la mutualisation des moyens, tant humains que financiers, permettrait d'importants gains d'efficience. **En raison de leur dispersion sur le territoire, les établissements de l'enseignement agricole auraient tout à gagner à s'appuyer sur le maillage plus resserré de l'éducation nationale, et inversement.**

La mise en commun des ressources pourrait concerner les auxiliaires de vie scolaire (AVS), en particulier dans le cas de transfert d'élèves bénéficiant d'un accompagnement d'un réseau éducatif à l'autre. Le remplacement des enseignants, le déploiement et la maintenance des systèmes informatiques, l'apprentissage des langues vivantes, l'élaboration des cartes de formation ainsi que la formation initiale et continue des enseignants constituent d'autres domaines dans lesquels une coopération plus étroite serait souhaitable.

L'accréditation de l'École nationale de formation agronomique (ENFA) de Toulouse pour la délivrance du master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » devrait accroître les échanges et les partenariats en matière de formation des enseignants entre les deux ministères.

Enfin, **l'information et l'orientation des élèves doit constituer un axe majeur de coopération** car la question de l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole revêt pour ce dernier une dimension existentielle.

Votre rapporteur pour avis ne peut dès lors que regretter que les élèves ne soient pas suffisamment informés des formations offertes par l'enseignement agricole et de leurs débouchés. S'il résulte souvent d'une méconnaissance de l'enseignement agricole et des opportunités qu'il offre, **cet état de fait est trop souvent la conséquence du choix assumé de l'éducation nationale de retarder le plus possible l'orientation des élèves, sans considération de leurs aspirations.**

*

* *

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur pour avis émet un avis de sagesse sur l'adoption des crédits du programme « Enseignement technique agricole ».

*

* *

Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle a adopté, ainsi que de ceux présentés au nom de la commission des finances, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2016.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par le Gouvernement.**

Tirant les conséquences du transfert à la région Pays de la Loire de la compétence des centres de formation d'apprentis nationaux se trouvant sur son territoire, le premier amendement minore à hauteur de 267 345 euros les crédits hors titre 2 du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

Le second, adopté à l'occasion d'une seconde délibération au cours de la séance du 13 novembre 2015, **procède à divers mouvements de crédits qui aboutissent à une minoration nette de 38,9 millions d'euros des crédits de la mission** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

En effet, **afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), l'amendement augmente de 9,8 millions d'euros des crédits de titre 2 de la mission.** En contrepartie, **pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, il est procédé à une minoration des crédits de 29 millions d'euros sur l'ensemble des programmes de la mission.**

Ces mouvements ont pour résultat :

- une minoration nette de 6,8 millions d'euros des crédits de titre 2 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- une minoration nette de 5,5 millions d'euros des crédits de personnel du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- le programme 230 « Vie de l'élève » voit ses crédits de titre 2 augmenter de 2,5 millions d'euros, alors que ces crédits hors titre 2 diminuent de 26,5 millions du fait de « l'optimisation des mesures prises dans le cadre des actions d'accompagnement des élèves et de la priorisation au sein des actions discrétionnaires » ;

- une minoration nette de 240 000 euros des crédits de personnel du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;

- la suppression de 2,5 millions d'euros de crédits hors titre 2 sur le programme « Enseignement technique agricole » et une augmentation de 240 000 euros des crédits de personnel.

EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 12 NOVEMBRE 2015

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ». – Madame la présidente, mes chers collègues, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » augmentent d'un peu plus de 700 millions d'euros en 2016 ; ils atteignent ainsi la somme considérable de 67,1 milliards d'euros, dont 65,7 milliards d'euros au profit des cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale. Plus que jamais, l'enseignement scolaire constitue le premier budget de la nation. Dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, les crédits consacrés à l'éducation nationale augmentent de 1,1 %. À titre de comparaison, 700 millions d'euros, c'est le montant du budget de l'ancienne région Limousin.

Faut-il pour autant s'en satisfaire ? Non, car ce projet de loi de finances s'inscrit dans une politique de fuite en avant budgétaire : l'augmentation continue des moyens – qui demeure pourtant sans effet sur la situation de l'école.

En effet, les dépenses en faveur de l'éducation, tous financeurs confondus, ont doublé en euros constants depuis 1980 – et augmenté de 10 % depuis 2000 – pour atteindre 129 milliards d'euros en 2014. Cet effort important qui représente 6 % de la richesse nationale se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Nous le savons et la Cour des comptes l'a récemment rappelé : cet investissement est fondamentalement déséquilibré. La France dépense beaucoup plus pour le secondaire que les autres pays de l'OCDE et beaucoup moins pour le primaire, alors que c'est à ce niveau que tout se joue : plus de la moitié des décrocheurs étaient en difficulté à l'issue du CM2, si ce n'est du cours élémentaire. En outre, cet investissement ne nous procure que des résultats médiocres. Comment se satisfaire, mes chers collègues, du fait que quatre élèves sur dix sortent de l'école primaire avec de graves lacunes en français et en mathématiques, proportion que l'on retrouve en fin de collège ? Que plus de 100 000 jeunes, 15 % d'une classe d'âge, quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ? Que malgré des taux mirobolants de réussite au baccalauréat, 72,3 % des inscrits à l'université n'obtiennent pas leur licence en trois ans ? Que sept mois après leur sortie de formation, 56 % des diplômés de l'enseignement professionnel soient au chômage ou inactifs ? Que la France soit le pays où l'origine sociale est la plus déterminante dans le parcours des élèves ?

Rien de cela n'est une fatalité, mais le ministère ne semble pas s'en émouvoir. Le budget qui nous est présenté s'inscrit dans une continuité parfaite avec les budgets précédents, qui sont caractérisés depuis des décennies par l'inflation budgétaire. Les crédits de l'enseignement scolaire du premier degré public augmentent de 370 millions d'euros (+1,9 %), à peine

plus que ceux du second degré, en hausse de 300 millions d'euros (+1 %). Les crédits de l'enseignement privé et des programmes « Vie de l'élève » et « Soutien à la politique de l'éducation nationale » demeurent stables.

Le Gouvernement poursuit sa politique de création de postes : 8 561 dans l'éducation nationale, dont 7 511 postes d'enseignants : 1 591 postes de stagiaires, 3 411 postes d'enseignants titulaires dans le premier degré et 2 509 dans le second. Enfin, 500 postes sont créés dans l'enseignement privé, ainsi que 550 postes de personnels non-enseignants. Mais rien n'est fait pour pallier le manque d'attractivité de la profession : les concours d'enseignants ne font pas le plein et il y a lieu de craindre qu'afin de pourvoir tous les postes, le recrutement se fasse au détriment de la qualité. Les professeurs des écoles demeurent les « parents pauvres » des enseignants ; selon les chiffres communiqués par le SNUIPP-FSU, après quinze ans de carrière, un professeur des écoles perçoit à peine plus de 2 200 euros nets mensuels, soit 10 % de moins qu'un enseignant certifié et moitié moins que ses homologues en Allemagne.

Je souhaite mettre en avant deux points qui ressortent de l'examen de ce budget. Un premier point positif : le budget pour 2016 poursuit l'effort engagé il y a maintenant dix ans en matière d'inclusion des élèves en situation de handicap. Un second point qui l'est moins, la stabilité des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » dissimule la dérive des grands projets immobiliers et informatiques du ministère. Estimé à l'origine à 101,4 millions d'euros, le coût des trois grands programmes informatiques du ministère est désormais évalué à 348,9 millions d'euros, soit un surcoût de 247 millions et trois fois plus que le devis initial, imputable en grande partie au logiciel SIRHEN. Ce dernier, dont le coût initial s'élevait à 80 millions d'euros, coûtera au moins 321 millions.

De plus, ce budget laisse de côté les véritables priorités de notre système éducatif, à savoir : porter tous les efforts sur l'apprentissage des fondamentaux et l'école primaire, dont je ne reviendrai pas sur le caractère impérieux. Cette priorité peut et doit se faire à moyens constants, par un véritable redéploiement de l'enseignement secondaire vers le primaire. La Cour des comptes montre qu'il existe d'importants leviers d'efficacité dans le secondaire, parmi lesquels la réduction et la rationalisation de l'offre de formation, la modification des obligations de service des enseignants, la simplification du format du baccalauréat ou encore la réorganisation du maillage des établissements. Enfin, créer les conditions d'une meilleure acquisition des fondamentaux passe par la reconnaissance d'un véritable statut au profit du directeur d'école, un effort sur la formation continue des enseignants (dont les crédits pour le premier degré diminuent en 2016), ainsi qu'une association plus étroite entre le monde de la recherche, les élus et les enseignants.

Seconde priorité : rendre plus efficient l'enseignement professionnel, où se concentre une grande partie de l'échec scolaire et qui est très coûteux. Il conviendrait de revoir le positionnement du baccalauréat professionnel :

faute d'emploi mais également parce que l'institution les y encourage, de plus en plus de bacheliers professionnels font le choix de poursuivre leurs études et sont confrontés à un échec massif dans l'enseignement supérieur, soit 33,2 % en STS, 62,3 % en DUT et 95 % en licence. Là encore, des efforts importants doivent être faits pour rationaliser et adapter l'offre de formation aux besoins des entreprises. La réduction du nombre de diplômes et de spécialités permettrait également un moindre cloisonnement entre les filières et d'importantes économies. Mieux vaudrait des parcours plus itératifs, avec une insertion professionnelle qui aurait lieu plus tôt, mais avec l'assurance mission de pouvoir poursuivre sa formation, voire se réorienter ; ce devait être l'objet du « chèque formation ».

En ce qui concerne l'apprentissage, l'objectif de 60 000 apprentis dans l'éducation nationale en 2017 restera hors d'atteinte sans mesures fortes : développement des parcours mixtes de formation, restauration des dispositifs de préapprentissage et du dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), meilleure association des entreprises... Enfin, le système d'orientation est aujourd'hui en déshérence. Le mois dernier, au cours de la visite d'une maison familiale rurale (MFR), parmi 80 jeunes interrogés sur les raisons de leur choix de formation, un seul a cité un conseiller d'orientation. J'espère que la mission d'information de nos collègues Jacques-Bernard Magner et Guy Dominique Kennel permettra d'ouvrir de nouvelles perspectives, tant dans ce domaine les inerties et les corporatismes sont pesants. Six ans après la loi Wauquiez, la plateforme commune entre l'ONISEP et Centre Info n'existe toujours pas.

Enfin, dans le foisonnement des réformes mises en œuvre par le ministère, trois d'entre elles me semblent contestables dans leur bien-fondé comme dans leurs modalités, puisque l'État se décharge en grande partie de leur financement sur les collectivités territoriales. La réforme des rythmes scolaires, tout d'abord, dont les effets sur les apprentissages n'ont toujours pas fait l'objet d'une véritable évaluation ; elle pose des problèmes particulièrement graves en matière d'inégalités : un tiers des communes n'ont pas les moyens de proposer des activités périscolaires gratuites, quand d'autres ne peuvent proposer que de la garderie. La mission de notre collègue Françoise Cartron permettra de dresser un bilan des difficultés rencontrées par les communes. En outre, les aides de l'État et de la CNAF ne compensent qu'une partie du coût supporté par les communes : la Cour des comptes estime le coût net de la réforme entre 350 millions et 620 millions d'euros.

Enfin, le montant des crédits prévus au titre du fonds de soutien pour 2016 est sous-estimé de 70 millions d'euros. Même si la ministre nous a rassurés, il est impératif que le ministère pallie ce manque dès la discussion budgétaire et non en cours d'exécution. Deuxièmement, le plan numérique pour l'éducation, pour lequel 192 millions d'euros sont prévus en 2016, mais dont seulement 24 millions sont inscrits au sein de la mission « Enseignement scolaire » afin de financer la formation des personnels. Les

autres crédits proviennent du programme d'investissements d'avenir (PIA2) ainsi que d'un appel d'offres piloté par la Caisse des dépôts et des consignations. Le financement de ce plan repose essentiellement sur les collectivités locales ; l'État contribuera à hauteur d'un euro pour chaque euro dépensé par les conseils départementaux. Ces derniers devront également assurer à leurs frais la maintenance des équipements, pour un coût non négligeable. Alors que les expériences précédentes, notamment en Corrèze, se sont révélées des échecs, et qu'une étude de l'OCDE montre que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats aux enquêtes PISA sont ceux qui intègrent le moins les outils numériques à l'école, nous pouvons nous interroger sur la plus-value pédagogique d'un tel investissement. Je crains que ce plan numérique ne constitue qu'un gaspillage d'argent public au service d'un affichage politique. Enfin, l'entrée en vigueur des nouveaux programmes pour les cycles 2, 3 et 4 à la rentrée 2016 implique le renouvellement des manuels scolaires. Or le ministère ne prévoit de prendre en charge que les manuels scolaires du collège, dont la loi lui confie la responsabilité : 150 millions sont ainsi prévus en 2016 pour l'acquisition des manuels, et autant en 2017. Mais rien n'est prévu pour les manuels de l'école primaire, alors qu'aucun texte n'impose aux communes de prendre en charge leur renouvellement. C'est une dépense totale estimée à 240 millions d'euros qui reposerait ainsi sur les communes, déjà étranglées par la baisse des dotations et par la réforme des rythmes scolaires. Je vous propose en conséquence un amendement visant à faire prendre en charge par l'État, à hauteur de 50 millions d'euros, le renouvellement d'une partie des manuels scolaires dans les écoles primaire à la rentrée 2016. Une même somme pourrait être prévue les années suivantes, le renouvellement des manuels devant s'étendre sur trois ou quatre ans. Les crédits proviennent d'économies réalisées sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ainsi que sur les subventions aux associations.

Pour terminer, je vous précise que la commission des finances a adopté deux amendements : le premier a pour objet de limiter la progression de la masse salariale liée à l'augmentation des effectifs d'enseignants tout en préservant les créations de poste dans l'enseignement du premier degré public et privé et faire davantage contribuer les opérateurs en diminuant leurs crédits de fonctionnement, pour une économie totale de 65 millions d'euros. Le second amendement supprime les crédits destinés au logiciel SIRHEN en 2016, soit 40,4 millions d'euros, afin de contraindre le ministère à justifier ces surcoûts inacceptables.

Sous réserve de l'adoption de mon amendement, ainsi que de ceux présentés au nom de la commission des finances, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Je vous présente le budget de l'enseignement agricole pour la quinzième fois ; ces quinze années se caractérisent par ce que je qualifierai d'une « continuité dans l'incertain ». En effet, les années comme les ministres passent sans que l'on puisse s'assurer du développement équilibré et de la pérennité du deuxième réseau éducatif de notre pays.

Le projet de loi de finances pour 2016 marque la fin d'une série de cinq années consécutives d'augmentation significative des crédits de l'enseignement agricole. En effet, les crédits n'augmentent que de 9,4 millions d'euros (+0,69 %) ; ils s'élèveront en 2016 à 1 milliard et 386 millions d'euros.

Deux faits doivent être soulignés : compte tenu de l'inflation, prévue à 1 % en 2016, le budget de l'enseignement agricole diminuera en valeur réelle ; deuxièmement, il met fin à l'égalité de traitement qui prévalait avec l'éducation nationale, dont le budget augmente de 1,1 %. De surcroît, la hausse des crédits est intégralement imputable à l'augmentation des dépenses de personnel, liée à la création de 140 postes supplémentaires d'enseignants, tandis que les autres postes de dépense, à l'exception notable des frais pour visite médicale des élèves de l'enseignement public, stagnent ou diminuent.

La création de 140 postes d'enseignants, ainsi que de 25 postes d'auxiliaire de vie scolaire (AVS), est évidemment une bonne chose. Elle participe de la réalisation de l'engagement du Gouvernement de créer 1 000 postes dans l'enseignement agricole d'ici 2017. Mais nous pouvons légitimement nous interroger : lorsque ces créations de postes ont pour contrepartie une dégradation de la situation financière et du fonctionnement des établissements, n'est-ce pas là de l'affichage plutôt qu'un véritable intérêt pour l'enseignement agricole ?

J'émettrai à ce titre plusieurs réserves : tout d'abord, la dotation en faveur des bourses sur critères sociaux connaît une diminution significative : 2,8 millions d'euros (-3,5 %) par rapport aux prévisions du PLF 2015 et de 1,5 million d'euros par rapport aux crédits effectivement ouverts en 2015. Elle est difficilement explicable : le ministère répond qu'il ne s'agit que d'un ajustement technique, alors qu'une hausse des effectifs est prévue en 2016. Il faudra se montrer particulièrement vigilant quant au maintien de ces aides sociales, tant en ce qui concerne leur montant que le nombre des bénéficiaires, afin que l'enseignement agricole continue de jouer pleinement son rôle de promotion sociale.

Ma deuxième réserve concerne la fragilisation accrue du fonctionnement des établissements, du fait notamment de la diminution constante des moyens de remplacement ; de la baisse des dotations pour le recrutement des assistants d'éducation, déjà sous-financés ; enfin, de l'absence de création de postes de personnels non enseignants. Enfin, l'année

2016 verra la fin des protocoles d'accord conclus avec les établissements de l'enseignement privé du temps plein et du rythme approprié. Ces protocoles devraient être reconduits pour un an, jusqu'à la prochaine législature. Je vous rappelle, mes chers collègues, que ces protocoles n'existent que parce que l'État est incapable de respecter les obligations qui lui sont fixées par la loi Rocard. Souhaitons que soit conduite une enquête quinquennale qui permette de fournir un état des lieux et aboutir à une nécessaire revalorisation de la subvention.

Je demeure attachée au développement équilibré des différentes composantes de l'enseignement agricole, dont les spécificités et la complémentarité en font la richesse et l'originalité. La revalorisation de la subvention n'est pas un cadeau fait à l'enseignement privé, elle répond à une obligation légale ainsi qu'à l'évolution des besoins et des prix. En outre, le plafonnement des effectifs financés par les protocoles constitue une forme de contingentement de l'offre de formation qui est particulièrement néfaste pour le développement de l'enseignement agricole, alors même que la demande des jeunes et des familles est forte. Par exemple, le développement des maisons familiales rurales (MFR) en Guyane, où celles-ci répondent à un véritable besoin et suscitent un engouement des jeunes et de leurs familles, ne peut avoir lieu faute de revalorisation.

Enfin, l'enseignement agricole demeure une filière d'excellence, en phase avec les besoins des territoires et des entreprises. Les taux de réussite aux examens et d'insertion professionnelle résistent ; ils demeurent significativement plus élevés, à niveau comparable, que ceux des élèves issus de l'éducation nationale. Et pourtant, les effectifs d'élèves s'effritent. Certes, les prévisions pour la rentrée 2015 sont positives : une hausse globale de 0,5 %, qui concerne particulièrement l'enseignement public (+1 %). Mais le facteur démographique conduit à minimiser cette augmentation. Surtout, elle ne compense pas la forte baisse des effectifs depuis 2008 : l'enseignement agricole a perdu plus de 4 500 élèves (-2,8 %) depuis 2008, en particulier dans les classes de 4^e et de 3^e.

La racine du mal est double. D'une part, une logique malthusienne est à l'œuvre au sein de l'enseignement agricole, qui revient à contingenter l'offre de formation selon les moyens, toujours en baisse, plutôt que selon la demande des élèves et de leurs familles. D'autre part, cette situation découle d'un choix de l'éducation nationale de limiter le plus possible l'orientation vers l'enseignement agricole et de sa dévalorisation constante dans les représentations. La suppression, lors de l'examen du PLF 2015, de 2,5 millions d'euros de crédits du programme 143 pour financer les aides aux communes dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, en fournit le triste exemple.

Mes chers collègues, je conclus mon propos par trois préconisations : la première, c'est de mener une évaluation rigoureuse de la rénovation de la voie professionnelle dans l'enseignement agricole. La seconde est de cultiver la spécificité et les points forts de l'enseignement agricole, que sont l'internat et l'éducation socio-culturelle. Suite aux évènements de janvier, l'enseignement agricole a été largement épargné par le malaise et les incidents qui se sont produits. La troisième, enfin, consiste à relancer à tous les échelons la coopération avec le ministère de l'éducation nationale, qui aujourd'hui demeure trop dépendante des initiatives individuelles et de la bonne volonté des recteurs et des directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt (DRAAF). Cette coopération doit avant tout porter sur l'orientation et la promotion des formations agricoles ; la question de l'orientation des élèves revêt pour l'enseignement agricole une dimension existentielle.

La mutualisation entre les deux réseaux serait un gage d'efficacité, mais également d'inspiration : l'éducation nationale a beaucoup à apprendre de l'enseignement agricole. Ces réserves formulées, je recommande la sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire », sous réserve que les ministres s'engagent à ne pas renouveler la ponction opérée l'année dernière.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - C'est un sujet que vous défendez ardemment depuis de nombreuses années.

Mme Colette Mélot. - Je voudrais d'abord remercier et féliciter notre collègue Jean-Claude Carle pour son rapport sur la mission « Enseignement scolaire » dont je partage l'analyse. Comme chaque année, nous nous félicitons que ce budget soit, avec 67 milliards d'euros, le plus important de l'État. Cependant, il est inacceptable que notre système scolaire coûte proportionnellement plus cher que ceux de la moyenne des pays de l'OCDE et que ses performances demeurent inférieures. En effet, les résultats de l'enquête PISA de 2012 nous placent au 18^e rang des 34 pays membres. De tels résultats ne sont pas sans conséquence sur la formation et l'emploi des jeunes. Les enseignants ne sont toujours pas gérés de façon satisfaisante. Le manque de moyens est manifeste et la réforme de la formation initiale n'a pas encouragé les jeunes à devenir enseignants. Alors que leur rémunération diminue, il n'y a pas lieu de s'étonner que le Gouvernement peine à en assurer le recrutement.

Dans le cadre de la réforme du collège, la suppression des classes bi langues et des sections européennes, hormis quelques situations ponctuelles, est également désastreuse. On nous propose l'enseignement d'une deuxième langue dès la cinquième, mais les horaires en ont été diminués de trente minutes. L'apprentissage optionnel du latin et du grec a également enregistré un recul d'une heure hebdomadaire. En outre, l'aide personnalisée de deux heures a été remplacée par trois heures en classe entière, ce qui rompt avec la nécessité d'un accompagnement individualisé des élèves en difficulté.

S'agissant des rythmes scolaires, les résultats ne sont pas à la hauteur des efforts qui y sont consacrés par les communes. Les activités périscolaires sont inégalitaires et disparates, faute des moyens suffisants. Le groupe Les Républicains suivra la proposition formulée par notre collègue Jean-Claude Carle, en adoptant son amendement et en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sous les réserves qu'il a formulées.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je suis atterré par les exposés de nos rapporteurs pour avis : il s'agit tout de même du premier budget de la nation. Je demeure stupéfait par les contradictions du rapporteur spécial de la commission des finances : il se réjouit de l'augmentation du nombre des enseignants dans le primaire et le secondaire tout en présentant un amendement qui propose de réduire de 150 millions d'euros les crédits de personnel de l'enseignement scolaire et de supprimer 4 230 postes. La logique de tels raisonnements m'échappe. On sait bien que la législation précédente a été marquée par la suppression de plus de 80 000 postes. Certains candidats à la prochaine élection présidentielle promettent près de 150 milliards d'euros d'économies. Je vous laisse imaginer, en termes de postes, les conséquences de cette promesse. Nous nous dirigeons vers une austérité terrible, qui verra de nombreuses classes et écoles fermées. On veut tuer le système éducatif français car on s'aperçoit aujourd'hui qu'il est onéreux, mais la formation de la jeunesse constitue une priorité essentielle. Du reste, les enseignants n'ont guère connu de revalorisation de leur traitement entre 2007 et 2012.

Il n'y en a d'ailleurs pas eu depuis le gouvernement Jospin. Il a fallu attendre que nous revenions au Gouvernement pour que soit proposée aux enseignants une véritable formation, qui commence à prendre ses effets, même s'il nous faut attendre plusieurs années avant de pouvoir retirer tout le bénéfice de cette démarche. Je comprends que l'opposition tienne son rôle comme il est de bonne guerre en démocratie, mais je suis désolé que celle-ci dépose un tel amendement au sein de notre commission, dont l'esprit est tout autre que celui de la commission des finances. Notre commission est au contraire chargée de l'éducation et s'adresse au cœur battant de notre pays qu'est la jeunesse. Je ne comprends pas, mon cher collègue, que vous nous proposiez de suivre des mesures aussi assassines, vous nous avez habitués à mieux par le passé.

Ce budget s'inscrit dans le respect de l'engagement de créer 60 000 postes au cours du quinquennat. Vous critiquez la réforme des rythmes scolaires, mais celle-ci a apporté une remarquable amélioration des conditions de vie des élèves, des enseignants et des gens qui vivent dans et autour de l'école, parmi lesquels les parents d'élèves. 90 % des communes sont aujourd'hui engagées dans un projet éducatif territorial (PEDT). Vous connaissez tous des exemples de réussite dans les communes de vos circonscriptions.

Si Jules Ferry avait été notre contemporain, il ne pourrait que rire de vos propos. Il a tout de même fait en sorte que chaque commune de notre pays puisse avoir une école publique, au bénéfice des générations de son époque. On ne s'interrogeait pas alors sur les motivations des maires des communes qui y étaient obligés. Aujourd'hui, on leur en donne les moyens et nous avons pérennisé le fonds de soutien. Nous tenons ainsi nos engagements.

Vous critiquez le quantitatif et dites préférer le qualitatif. Mais il n'y a pas de qualitatif sans formation des enseignants, sans aide aux enfants qui se trouvent dans des secteurs en difficulté. Oui, désormais les élèves sont mieux traités dans ce pays. Rappelez-vous également que les tests PISA que vous citez ont été effectués à l'issue du quinquennat précédent. J'attends avec impatience les résultats des tests PISA qui seront conduits à partir de 2017 et je suis à peu près certain qu'ils seront bien meilleurs que les précédents. Nous pensons que Les Républicains, puisque tel est leur nom, étaient bien plus proches de l'école de la République. En tout cas, nous voterons les crédits présentés par le Gouvernement. En ce qui concerne l'enseignement agricole, notre rapporteur pour avis, Mme Françoise Férat, a prononcé des mots justes. Celui-ci connaît plutôt une augmentation et sa situation n'a jamais été aussi satisfaisante. On peut toujours tout interpréter à partir des chiffres et des mots, mais la réalité demeure : ce budget est un bon budget.

M. Claude Kern. - Je voudrais remercier nos deux rapporteurs pour le travail qu'ils ont accompli. Il nous faut rendre à nouveau attractif le métier d'enseignant, en le revalorisant et, surtout, en le redéfinissant pour qu'il corresponde mieux à l'évolution de notre société. À travers les différents budgets de l'éducation nationale, l'enseignement professionnel ne peut plus être dispensé comme avant. Quels que soient les efforts réalisés par les uns et les autres, nous n'atteindrons jamais une adéquation entre la formation et l'emploi pour deux raisons car l'éducation nationale n'est pas assez réactive et les besoins des entreprises varient trop rapidement. Il nous faut soutenir plus activement la filière de l'apprentissage afin d'assurer un avenir à nos jeunes en garantissant leur insertion professionnelle.

Je tiens, par ailleurs, à tirer un signal d'alarme après les annonces de la ministre sur la mixité scolaire. Si j'approuve les propositions présentées notamment par notre collègue Françoise Cartron dans son rapport, et dont la ministre devrait bien plus s'inspirer, faisons attention à ce que la démarche annoncée ne conduise pas à une sorte de nivellement par le bas. Le groupe UDI-UC suivra les conclusions des deux rapporteurs.

Mme Mireille Jouve. - En tant que maire, je m'interroge sur l'avenir du fonds de soutien créé pour accompagner les communes dans la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Dans de nombreuses communes, notamment les plus petites, ces crédits représentent un apport essentiel pour la bonne application de la réforme.

Concernant la formation des enseignants, si la hausse globale des crédits est une bonne chose, la formation continue demeure bien moins lotie que la formation initiale. Pourtant, il s'agit pour les enseignants de se mettre à jour et de conserver leur légitimité devant les élèves. Pour ce qui est de l'éducation prioritaire, je me réjouis des améliorations liées à la revalorisation des indemnités des enseignants ou encore la reconnaissance d'un temps dédié pour se concerter ou encore pour recevoir des parents. Sur l'apprentissage du numérique, je serai moins catégorique que le rapporteur. Il me semble toutefois important d'éduquer les enfants aux nouvelles technologies. Reste cependant à trouver la bonne mesure. Enfin, il devient urgent, comme je l'ai évoqué à plusieurs reprises, de trouver une solution à la pénurie de médecins du travail qui empêche tout suivi médical des enseignants.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - Les efforts consentis par la nation pour son école et la formation de sa jeunesse sont essentiels, surtout dans un contexte marqué par l'évolution continue et profonde de notre société, où le savoir a une importance croissante. Je pense même que l'augmentation de ce budget est insuffisante. On connaît les solutions qui sont avancées par ceux qui critiquent la hausse quantitative de ce budget. Évidemment, il faut revaloriser le métier d'enseignant. Si nous partageons les critiques que vous adressez sur ce point, en revanche, nous sommes loin de formuler les mêmes préconisations. En effet, derrière le vocable de réformer le statut de l'enseignant, on sait ce qui s'y cache et lorsqu'on regarde les actes qui furent, en leur temps, les vôtres, on constate qu'on ne peut à la fois demander la revalorisation du métier d'enseignant et supprimer leur formation initiale. La loi de refondation de l'école a créé un comité de suivi de la réforme de la formation des enseignants. Nul doute que ces travaux seront utiles à notre réflexion et nous permettent d'identifier ce qui devra être modifié, s'agissant notamment des moyens qui leur sont dédiés, dans un contexte d'autonomie des universités et de restrictions budgétaires. Je ne voterai pas l'amendement proposé qui va entraîner de nouvelles ponctions du budget des associations, dont on connaît pourtant le travail sur le terrain.

Mme Marie-Christine Blandin. - Je suis d'accord avec M. Carle lorsqu'il se prononce en faveur de l'augmentation des moyens dévolus à la formation continue. Lorsque nous aurons plus d'argent disponible, il nous faudra revaloriser les salaires des enseignants. Mais ce sont là les seuls points que j'approuve dans votre présentation. En effet, j'ai trouvé que votre rapport était proprement à charge, alors que ce budget est de grande qualité. Vous avez omis de souligner que les engagements pris au moment du vote de la loi sur la refondation de l'école sont entièrement respectés. Je me souviens d'avoir voté une loi sur la recherche, lors de la précédente mandature, dont le contenu était alors ambitieux mais qui n'a nullement été suivie d'effet. À l'inverse, les engagements sont respectés, les postes sont créés, la formation des enseignants est en cours, les nouveaux programmes sont établis et la réforme est en marche. Nous ne sommes qu'en 2015 et nous

pouvons tout de même nous satisfaire de cette démarche et des moyens qui sont mobilisés. Prenons donc date pour le prochain PISA qui évaluera les effets de cette refondation. La mixité sociale, loin de conduire au nivellement par le bas, est au contraire, comme l'indiquent les études scientifiques, un facteur d'émulation pour tous les élèves, si la pédagogie ne vise pas à instiller une compétition féroce mais à établir une coopération entre eux. Enfin, je ne considère pas qu'il faille privilégier à tout prix les manuels à l'école primaire puisqu'aujourd'hui les enfants ne travaillent plus ainsi. Les manuels ont quelque chose de figé qui empêche d'éveiller l'appétit des enfants au gré de ce qui se présente à eux. En outre, si le numérique est coûteux, nous ne pourrions rester en arrière par rapport à d'autres pays qui ont d'ores et déjà engagé leur école dans cette voie. Soit dit en passant, outre l'investissement de départ, la maintenance et le fonctionnement des équipements engendrent des coûts importants qu'il faut assumer.

S'agissant du budget de l'enseignement agricole, je souscris aux propos de notre collègue Françoise Férat, pour rappeler que ce secteur recèle de réelles pépites en matière d'innovation pédagogique et culturelle, d'écoute des élèves et de la vie scolaire. En outre, lorsqu'on obtient 140 postes supplémentaires, on ne doit pas boudier son plaisir. Pour leur part, les écologistes soutiendront les deux budgets que nous présente le Gouvernement pour l'année 2016.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. - J'ai une conviction : ce n'est pas par l'inflation budgétaire que l'on règle les problèmes. Je prendrai un exemple : la création de 100 000 postes par Jack Lang a été suivie d'une détérioration des résultats des élèves, mise en lumière par les enquêtes PISA. Il faut passer, à proprement parler, d'une logique de dépense à une logique d'investissement, qui implique la prise en compte d'un retour sur investissement.

L'amendement que je propose n'est nullement assassin puisqu'il ne remet pas en cause la priorité accordée au primaire, mais je pense qu'on peut raisonnablement redéployer 50 millions d'euros en faveur des collectivités territoriales sur un budget total de 67 milliards. Je n'ai pas dit que le numérique est inutile, mais je constate que les pays qui enregistrent les meilleurs résultats ne sont pas ceux qui investissent massivement dans cette voie. Oui, l'entretien des équipements va coûter très cher et il incombera aux collectivités territoriales.

L'enseignement professionnel coûte cher, car les résultats ne sont pas au rendez-vous et ce, malgré les investissements qui y ont été consacrés. Il faudrait opérer une certaine rationalisation au sein des contrats de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF).

La pérennisation du fonds de soutien aux activités périscolaires est pour le moment du moins assurée, mais ce dernier demeure sous-estimé de 91 millions d'euros.

Mais je demeure d'accord avec vous, comme je l'ai prouvé depuis ces dernières années, pour réviser les statuts des médecins scolaires qui débutent à 2000 euros. Le rôle de l'infirmière est également essentiel au bon fonctionnement des établissements.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. - Le budget de l'enseignement technique agricole connaît une augmentation faible, si l'on compare aux cinq années précédentes, et inférieure à celle de la mission « Enseignement scolaire » dans son ensemble. Que pensez-vous du prélèvement de 2,5 millions d'euros opéré l'an dernier ? Cette somme, pourtant vitale pour l'enseignement agricole, était infime par rapport aux 66 milliards d'euros de l'éducation nationale. Voilà une curieuse manière de concevoir l'équité.

Au fil du temps, insidieusement, l'enseignement agricole s'affaiblit. On reconnaît sa qualité, et pourtant, on s'accommode de l'érosion de ses effectifs, des fermetures de classe. Aujourd'hui, nous sommes à la mi-novembre et les subventions pour l'année civile n'ont toujours pas été versées aux associations. Aux qualités de l'enseignement agricole évoquées par notre collègue Marie-Christine Blandin, j'ajouterai la construction de l'homme et du citoyen, à laquelle contribuent sans doute les internats en étant au plus près des jeunes qu'ils accueillent. Il est vrai que le budget permet le recrutement d'enseignants supplémentaire, mais il conduit, dans le même temps, à la réduction des moyens de remplacement et des budgets des établissements. Je ne suis pas certaine qu'on réussisse, dans un tel contexte, à améliorer la situation de l'enseignement agricole.

M. Jacques Groperrin. - La grande difficulté que rencontre notre système scolaire et qui est mise en lumière par les enquêtes PISA depuis 1999, et non depuis 2012, réside dans notre incapacité à relever le niveau de nos élèves qui se trouvent en très grande difficulté. Les fermetures des classes bi langues ou européennes vont profiter, comme me l'ont confirmé les proviseurs d'établissement que j'ai rencontrés, à l'enseignement privé, vers lequel se réfugieront les bons élèves. Je suis pour une véritable école de la République qui s'adresse à tous les élèves, y compris les bons.

Comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes de mai 2013, les problèmes ne proviennent pas d'un manque de moyens, mais sont à mettre au compte d'une gestion défailante. Je m'interroge ainsi sur la sacralisation excessive de l'éducation nationale. Il faut réfléchir à une autre gouvernance, moins coûteuse et plus déconcentrée. Si l'on veut augmenter la rémunération des enseignants, il faut sans doute mobiliser plus de postes pour pourvoir aux besoins dans le primaire et réfléchir à d'autres types d'enseignement dans le secondaire. On a tant de peine à recruter des enseignants. En parallèle, l'Etat se désengage de certains pans de l'éducation sur les communes. C'est le cas des nouveaux rythmes scolaires. En conséquence, l'augmentation des impôts locaux en 2016 ou l'accroissement de la participation des familles seraient importants : qu'il y ait un consensus

comme en Finlande et que l'on arrête cet engrenage du toujours plus. Faisons confiance aux élus locaux, pour favoriser l'autonomie des établissements, réfléchissons sur l'évaluation des politiques publiques au niveau local et inspirons-nous des expérimentations réussies.

Mme Dominique Gillot. - J'en ai assez d'entendre des choses qui sont fausses dans cette salle. Le fonds n'est plus un fonds d'amorçage mais de soutien. Certes, la variation des montants de ce fonds tient à l'éligibilité à des programmes particuliers, ainsi qu'à la conclusion d'un PEDT. Toutes les communes ne sont pas dans la même situation, mais ce fonds leur demeure acquis. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) formule des exigences qui ne sont pas nouvelles. En effet, le cadre pour l'autorisation et l'agrément des activités périscolaires date de mai 1998 avec une circulaire relative à l'aménagement des temps de l'enfant du 9 juillet 1998, précisée en 2003 par différentes circulaires et fiches de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). En réponse aux demandes des maires de l'actuelle opposition, l'abaissement du taux d'encadrement de ces activités périscolaires a fait l'objet d'un décret en date du 5 août 2013 qui oblige la CAF et les services du ministère de la jeunesse et des sports à diminuer certaines de leurs exigences et à financer des activités périscolaires avec un encadrement et une qualité moindres qui portent préjudice au professionnalisme des agents qui ont fait des efforts pour acquérir les compétences nécessaires. Vos propos larmoyants et vos critiques itératives sont une insulte à la réalité des faits.

M. Guy-Dominique Kennel. - Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que le budget de l'éducation doit être le premier des budgets de l'État. Je constate en revanche de réelles différences d'approche. Au toujours plus je préfère le toujours mieux ; je ne pense pas qu'on ait aujourd'hui cet objectif en tête. Je perçois un hiatus entre les déclarations officielles et les remontées du terrain où les enseignants, qui ne sont pas toujours de notre bord politique, se plaignent amèrement. Les constats sur le terrain sont assez affligeants. Si le fonds d'amorçage, devenu fonds de soutien aux activités périscolaires, a été pérennisé suite à l'intervention de l'essentiel des parlementaires, tous bords confondus, celui-ci enregistre pour 2016 une diminution de 91 millions d'euros. Pour ce qui est des aides de la CAF, rares sont les communes qui touchent 54 euros par enfant, vu les conditions réelles de sa mise en œuvre. On impose aux collectivités locales de prendre en charge des politiques publiques avant que l'État ne se retire au fur et à mesure pour leur laisser la charge totale. Je parie d'ailleurs que la dotation de ce fonds diminuera encore l'an prochain, sauf si l'excellent rapport qui sera produit par notre collègue Françoise Cartron, dont les conclusions sont sûrement déjà écrites, promeut le contraire. Des choses sont ainsi mises en œuvre mais ne se pérennisent pas ; chacun voulant laisser sa trace, sans se soucier de la situation concrète sur le terrain. Je préfère un peu moins d'enseignants, mais que ceux-ci soient mieux rémunérés. À ce moment-là, leur métier deviendra sans doute un peu plus attractif.

Mme Samia Ghali. – Notre collègue Dominique Gillot a rappelé la nécessité de s'appuyer sur la réalité loin de toute idéologie possible. Dans votre rapport, vous avez été quelque peu amnésique ; rappelons d'où nous sommes partis. Il y a quelques années, les enfants de moins de trois ans n'étaient pas admis en maternelle. En tant que maire des quinzième et seizième arrondissements de Marseille, qui comptent 90 écoles, il me fallait répondre aux angoisses des parents et des enseignants mobilisés contre la fermeture des classes. Depuis 2012, nous n'avons plus cette crainte : pour une fois, la rentrée ne comporte plus son lot de fermetures de classes et de redistribution des élèves entre établissements.

En revanche, je partage ce qui a été dit sur les élèves en grande difficulté, en particulier à l'arrivée au collège. Cette question implique de trouver des réponses au niveau des écoles maternelle et primaires. Il faut mobiliser les moyens pour tirer ces élèves vers le haut. Dans certaines zones, près de 46 % d'élèves sont en décrochage. L'école est la seule bouée de sauvetage donnée par la République aux enfants face aux périls de la radicalisation et de l'insécurité. Valorisons l'école au-delà des partis politiques et de nos opinions respectives.

Sur la question des rythmes scolaires, je serai plus partagée du fait des inégalités de territoires que cette réforme met au jour. Dans les quartiers aisés, les églises se sont organisées pour accueillir les enfants, tandis que, dans les écoles situées dans les quartiers défavorisés, les activités proposées relèvent davantage de la garderie et sont organisées au rabais.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le gouvernement actuel, à la demande des maires, a décidé de faire du fonds d'amorçage un fonds de soutien. Lorsqu'on évoque le décrochage scolaire, le Centre national d'enseignement à distance (CNED) permet de maintenir à distance un enseignement pour les enfants qui ne sont plus à l'école. Or, je viens d'être informée d'un amendement qui supprimerait 15,5 millions d'euros des budgets des établissements publics comme celui-ci et l'ONISEP. Tout ceci est très inquiétant.

Le numérique est une réalité dans notre monde actuel et je pense qu'il est important que les enfants se l'approprient. Pour le collège, son financement incombe au conseil départemental. Enfin, je me félicite de l'augmentation de ce budget. Avant d'être sénatrice, j'ai pu constater comme enseignante la dégradation des conditions d'enseignement avant 2012, du fait de la suppression de postes et de l'augmentation du nombre des élèves par classe, ce qui avivait la difficulté d'enseigner.

Mme Françoise Cartron. – Je tiens à rassurer notre collègue Guy-Dominique Kennel: le rapport sur les rythmes scolaires n'est pas écrit d'avance. Celui-ci concernera d'ailleurs tout particulièrement les écoles rurales puisque des différences de mise en œuvre s'y sont faites jour, et il importe de réunir les conditions optimales pour mettre en œuvre cette

nouvelle organisation du temps scolaire. J'entends des contradictions portant sur la majoration des dotations en provenance de ce fonds de soutien, selon qu'on se trouve dans des zones très rurales ou très urbaines. En outre, les fonds versés par l'État couvrent, dans certains endroits, le coût des rythmes parce que les rythmes n'ont pas créé les inégalités, mais ils les ont plutôt mises en lumière. Par exemple, certaines communes ne proposaient pas de cantine scolaire ni de centre de loisirs. Dès lors, les maires se retrouvent en première ligne, pour se mettre à niveau. Une telle démarche réclame bien évidemment du temps.

Je me souviens du désengagement opéré lors de la mandature précédente vis-à-vis de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Dans notre commission, nous avons d'ailleurs examiné un rapport qui faisait la promotion des jardins d'éveil payés intégralement par les collectivités, sans aucune mesure d'accompagnement.

Je répondrai volontiers à l'invitation de mon collègue Guy-Dominique Kennel, pour venir dans une commune de sa circonscription qui connaît des difficultés afin de dégager des solutions appropriées. Le rapport que je prépare ne sera nullement idyllique. Soyez bien rassurés sur ce point.

M. David Assouline. – Notre discussion porte sur un budget, il ne s'agit pas de refaire les grands débats sur l'école.

Ce budget est avant tout conforme aux engagements pris par le Gouvernement. Des moyens conséquents sont consacrés au primaire car tout se joue au plus jeune âge. La transition vers le collège représente également un moment douloureux pour ceux qui veulent sortir du système et de nouveaux moyens sont mobilisés pour faciliter cette étape.

Va-t-on réanimer les vieux débats entre les moyens et le contenu ? Arrêtons de jouer. Tous ceux qui ont été professeurs savent qu'il faut des moyens notamment humains pour assurer la qualité. À ceux qui citent PISA, dont la dernière enquête date de 2012, je rétorquerai qu'ils ne brandissent que le fouet pour se faire battre. Regardons au contraire l'avenir. Il est très important que la représentation nationale regarde de manière précise les effets des réformes qui ont été mises en œuvre, comme il est d'ailleurs prévu par la loi sur la refondation de l'école. On peut certes débattre du contenu des programmes et de la pédagogie, mais s'opposer à un budget en augmentation par principe ne me paraît pas très sérieux, voire politicien.

M. Jean-Claude Carle. – Je partage la position de mon collègue Jacques Groperrin quant à l'importance d'une véritable gestion des enseignants et d'un redéploiement des effectifs.

Je ne peux pas laisser dire que nos propos sont larmoyants et qu'ils constituent une insulte à la réalité des faits. Cette dernière est plutôt tragique. En effet, aujourd'hui, 30 % des élèves qui entrent au collège ne maîtrisent pas les fondamentaux et un fils d'ouvrier a 17 fois moins de chances de préparer une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre

supérieur. Personne n'a le monopole de l'école et nous avons autant d'amour et d'attention pour l'école que qui que ce soit.

Je suis d'accord avec David Assouline pour rappeler que la discussion budgétaire ne doit pas fournir le cadre d'un débat sur les principes de l'enseignement. À cet égard, j'ai demandé, depuis plus d'un an, que soit organisé un débat d'orientation scolaire avant que le budget ne soit arrêté. Je regrette également que les rapporteurs pour avis que nous sommes ne disposent que de trois minutes pour présenter un budget aussi important que celui de l'enseignement scolaire en séance publique.

Le décrochage scolaire est une réalité. Dans beaucoup de quartiers ou de communes, le nombre des élèves concernés est énorme. Ceux-ci éprouveront d'ailleurs toutes les difficultés à trouver un emploi et à réussir leur insertion professionnelle.

Sur les rythmes scolaires, nous attendons beaucoup du rapport que notre collègue Françoise Cartron va établir. Je souhaite qu'y soient présentés les assouplissements qui sont nécessaires et qui, dans certains cas, ont déjà été réalisés ; ces assouplissements peuvent ainsi émaner des partenaires locaux, qu'ils soient élus ou enseignants, et tenir compte d'un ensemble de problématiques dépassant la seule question des rythmes scolaires. Je souhaite donc que les élus locaux y soient associés.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. - Notre collègue Samia Ghali évoquait l'accueil des enfants de moins de trois ans en classe maternelle. Ce sont des paroles. Car sur le terrain, les choses ne se passent pas comme tel. La réalité, surtout dans le monde rural, est bien différente.

Mme Françoise Cartron. - Je me suis déjà rendue en Haute-Savoie chez notre collègue Jean-Claude Carle, et je crois savoir que les choses se passent bien. Et j'y reviendrai avec grand plaisir si vous m'y invitez.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Notre commission s'est toujours particulièrement intéressée à l'enseignement agricole. C'est encore plus le cas aujourd'hui, dans le contexte de grave crise que connaît l'agriculture. J'ai pu rencontrer des jeunes agriculteurs qui sont très attachés à la qualité de l'enseignement dont ils sont issus.

En ce qui concerne les rythmes scolaires, outre la mission conduite par notre collègue Françoise Cartron, le Sénat devrait également conduire sa propre évaluation, une fois la période budgétaire achevée et à l'issue d'une année de généralisation. Ces démarches seront donc complémentaires. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous présenter votre amendement ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à faire prendre en charge par l'État une partie des manuels scolaires de l'école primaire ; cette prise en charge incombant pour le moment aux communes. Le coût global du renouvellement peut être estimé à 240 millions d'euros, qui seront étalés sur trois ou quatre ans. Je vous propose en conséquence un redéploiement de crédits, à hauteur de 50 millions d'euros pour 2016.

La commission adopte l'amendement.

La Commission émet ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances 2016, sous réserve de l'adoption par le Sénat d'un amendement présenté par M. Jean-Claude Carle ainsi que des deux amendements de la commission des finances visant, pour le premier, à réduire de 65 millions d'euros les crédits consacrés à la création de postes d'enseignants dans le second degré ainsi qu'aux opérateurs et, pour le second, à supprimer les crédits destinés au programme SIRHEN, soit 44 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,4 millions en crédits de paiement, les groupes socialiste et républicain, écologiste, CRC et RDSE s'abstenant.

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Claude CARLE, rapporteur pour avis

**au nom de la commission de la culture,
de l'éducation et de la communication**

Article 24

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2	45 000 000		45 000 000	
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2				
Vie de l'élève Dont Titre 2		6 000 000		6 000 000
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2	5 000 000		5 000 000	
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2		44 000 000 8 000 000		44 000 000 8 000 000
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement vise à faire assurer par l'État une partie de la charge résultant du renouvellement des manuels scolaires dans le premier degré.

À cette fin, il abonde les actions n° 2 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et n° 9 du programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés », respectivement de 45 et de 5 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2.

Ces mesures proviennent du redéploiement de crédits au sein de la mission « Enseignement scolaire », par la minoration de :

- 6 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2 sur l'action n° 6 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230 « Vie de l'élève », provenant des crédits de subvention aux associations et des crédits éducatifs divers ;

- 44 millions d'euros en AE et en CP, dont 8 millions de crédits de titre 2, sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », provenant :
 - o à hauteur de 2 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2 de l'action n° 6, par une réduction des crédits de communication du ministère ;
 - o à hauteur de 28 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2 de l'action n° 8, grâce au décalage d'opérations d'investissements et à la rationalisation des dépenses de fonctionnement ;
 - o à hauteur de 8 millions d'euros en AE et en CP de titre 2 et 6 millions en AE et en CP hors titre 2 de l'action n° 9, par un effort de maîtrise des indemnités versées aux membres des jurys de concours et des frais de déplacement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions de M. Jean-Claude CARLE, Rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire »

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Emmanuel SKOULIOS, conseiller en charge des affaires budgétaires et de la modernisation de l'action publique

M. Éric TOURNIER, conseiller en charge du premier degré, de l'éducation prioritaire et des relations avec les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale

Mme Agathe CAGÉ, conseillère en charge du second degré, des programmes et de l'évaluation des élèves

MEDEF - Direction de l'éducation et de la formation

Mme Florence POIVEY, présidente de la commission éducation, formation et insertion

Mme Sandrine JAVELAUD, directrice de la mission éducation et enseignement supérieur

Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)

M. Pierre MARSOLLIER, délégué général aux relations politiques,

M. Yann DIRAISON, délégué général aux ressources humaines

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

M. Philippe TOURNIER, secrétaire général

Mme Isabelle BOURHIS, secrétaire générale adjointe

Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP-FSU)

M. Arnaud MALAISE, secrétaire national

Mme Luce DESSEAUX, secrétaire nationale

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

Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

M. Philippe POUSSIN, secrétaire général

Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO)

MM. Xavier MICHELIN, président, et Serge CHEVAL, directeur

Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP)

MM. Brice POURCHET, président, et Daniel BENISTANT, directeur adjoint

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

MM. Jean-Marie LE BOITEUX, secrétaire général, et Serge PAGNIER, secrétaire général adjoint « politique scolaire et laïcité »

**Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,
Direction générale de l'enseignement et de la recherche**

Mme Mireille RIOU-CANALS, directrice générale de l'enseignement et de la recherche

M. Philippe Schnäbele, directeur général adjoint

ANNEXE

Compte rendu de l'audition de Mme Najat VALLAUD-BELKACEM, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la recherche

MARDI 27 OCTOBRE 2015

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous sommes heureux de vous accueillir, madame la ministre, malgré un horaire qui nous prive de la présence de plusieurs de nos collègues. Vous voudrez bien nous présenter votre budget et vous évoquerez certainement la réforme du collège, sur laquelle nous vous avons entendue au printemps, et celles de de l'évaluation, des programmes ainsi que sur le plan numérique pour l'école.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. - Il est effectivement important de passer en revue ce budget, mais aussi toutes les réformes qui le sous-tendent. En 2013, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté une loi majeure, celle de la refondation de l'école, qui a insufflé une ambition éducative sans précédent. Ce budget est à la hauteur de l'enjeu.

L'année prochaine, l'enseignement scolaire sera doté de 65,72 milliards, soit 694 millions de plus que cette année. Grâce à l'effort budgétaire que constitue la création de 60 000 postes dans l'éducation au cours du quinquennat, nous poursuivons la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République. Ainsi, 54 000 postes auront été créés dans l'éducation nationale, 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole. L'année prochaine, 10 711 postes seront créés, dont 8 000 d'enseignants. Depuis 2012, 47 078 ETP auront été créés pour l'éducation. Il en restera 12 922 à créer en 2017 pour atteindre l'objectif des 60 000 postes.

La semaine dernière, les députés Les Républicains ont considéré que c'était folie de créer autant de postes dans l'éducation nationale. J'assume pleinement ce désaccord : les quelque 80 000 suppressions de postes du quinquennat précédent avaient abîmé l'école de la République et provoqué de nombreux dysfonctionnements.

M. Jean-Claude Luche. - Nous n'avons rien dit ! C'est de la provocation.

M. Jacques Grosperrin. - Tout à fait !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - J'espère que les sénateurs Les Républicains ont une autre façon de voir les choses.

La rentrée s'est bien passée, notamment parce qu'il y avait un enseignant dans chaque classe, malgré la forte poussée démographique. Élus de terrain, vous savez le traumatisme que provoque la fermeture d'une classe dans une commune. J'ai d'ailleurs reçu de très nombreuses lettres de parlementaires de tous bords me demandant le maintien de telle ou telle classe de leur circonscription, y compris de la part de ceux qui combattent la création de nouveaux postes d'enseignants. Ces créations accompagnent de véritables politiques publiques, comme la priorité accordée au premier degré - afin d'assurer la maîtrise des fondamentaux, la refonte de l'éducation prioritaire, qui vise à donner à tous les élèves les mêmes chances de réussite, ainsi que la réforme du collège - afin que tous les jeunes maîtrisent le socle de connaissances, de compétences et de culture.

Ces créations de postes accompagnent également les territoires dans leur diversité : la poussée démographique est très forte dans certains départements ; il faut qu'ils puissent garder des taux d'encadrement adaptés. Mais nous devons aussi soutenir l'école en milieu rural malgré la baisse démographique que connaissent certains territoires.

Conformément aux décisions prises lors du comité interministériel aux ruralités qui s'est tenu à Vesoul en septembre, le Premier ministre a confié au sénateur de l'Ariège Alain Duran la mission d'accompagner les élus locaux vers les conventions ruralité : les élus des départements très ruraux peuvent ainsi maintenir des services de qualité, notamment en réorganisant les réseaux d'école afin de garder tout ou partie des postes malgré la baisse démographique. Nous souhaitons développer cet outil précieux et j'invite les élus de ces territoires à conclure ces conventions avec nous.

La formation initiale des enseignants est la pierre angulaire d'un enseignement de qualité. Sur ce point, nous avons entendu dire tout et n'importe quoi, notamment que les postes créés depuis 2012 ne concerneraient que des professeurs stagiaires, comme s'il s'agissait d'emplois précaires. Les élèves en dernière année d'école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) sont à mi-temps dans les classes et à mi-temps en formation. L'année suivante, ils sont titularisés. Il s'agit bien de postes à part entière.

Nous avons également fourni un effort important pour la formation continue : 72 millions d'euros lui sont consacrés (soit une hausse de 75 % par rapport à 2012), dont 24 millions pour préparer les enseignants à l'ère numérique.

Le soutien financier de l'État aux communes pour les activités périscolaires associées aux nouveaux rythmes scolaires est pérennisé.

Cette rentrée a marqué la deuxième année de généralisation des nouveaux rythmes scolaires, qui ont entraîné des évolutions significatives pour les équipes enseignantes, pour les enfants, pour les parents, mais aussi pour les communes.

M. Jean-Claude Luche. - Ainsi que pour les départements !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Pour les intercommunalités aussi. Cette réforme a demandé un effort d'adaptation de tous les acteurs, notamment des équipes éducatives et des maires. Avec cinq matinées d'enseignement retrouvées, elle rythme mieux les journées, favorise les apprentissages et l'acquisition des savoirs fondamentaux.

Cette année, les organisations du temps scolaire sont caractérisées par une très grande stabilité, ce qui confirme que la réforme est installée dans la durée. Certes, des ajustements seront encore nécessaires. J'ai ainsi donné instruction de renforcer l'accompagnement des équipes enseignantes parce qu'une fois les questions organisationnelles réglées, toute l'énergie doit être portée sur le pilotage pédagogique. Comme certains d'entre vous me l'ont demandé, j'ai souhaité qu'une attention particulière soit apportée au risque de fatigue des enfants en maternelle. Voilà pourquoi j'ai demandé aux chercheurs de l'université d'Orléans-Tours de mener une enquête approfondie auprès de milliers d'enfants.

Les activités périscolaires relèvent de la compétence des communes. Mais comme cette réforme est fondamentale, le gouvernement l'accompagne avec le fonds de soutien. Nous avons publié cet été les décrets qui étaient nécessaires pour le rendre pérenne. Les communes continueront après 2015-2016 à percevoir 50 euros par élève, voire 90 euros pour les communes les plus en difficulté.

Désormais, l'attribution de ces aides est liée à la signature d'un projet éducatif territorial (PEDT). Il ne s'agit pas d'une contrainte, mais d'une opportunité pour mettre en place des activités périscolaires de qualité. Les élus locaux ne s'y sont pas trompés : à la rentrée 2015, 82 % des communes avaient signé un PEDT, ce qui nous a agréablement surpris. Nous souhaitons parvenir à 100 %. Avec Patrick Kanner, mon collègue chargé de la ville, de la jeunesse et des sports, nous accompagnons les communes, notamment rurales, pour trouver les animateurs et mutualiser les formations. Si nous atteignons les 100 %, nous en tiendrons bien évidemment compte dans le budget afin que chaque commune bénéficie de cette aide.

Avec la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), nous accompagnons les communes pour l'accès aux activités périscolaires des élèves en situation de handicap. La CNAF a ainsi provisionné un fonds pour financer les aménagements nécessaires.

La réforme est loin de n'être qu'une somme de contraintes : le nombre des accueils périscolaires a augmenté de près de 30 % sur 2014-2015 et les activités sont très diversifiées. Comme l'a démontré une enquête de la CNAF publiée en décembre 2014, ces activités sont largement fréquentées par les enfants et donnent satisfaction aux parents. À ce titre, le Premier ministre a confié à Françoise Cartron, que je salue, la mission d'établir le bilan des initiatives prises par les élus locaux pour organiser et développer les activités périscolaires afin que l'État accompagne mieux les communes,

notamment les plus petites et les plus rurales. Cet accompagnement passe par la diffusion des bonnes pratiques et par une réflexion sur le recrutement et la qualification des animateurs, ainsi qu'aux adaptations et aux simplifications à envisager. Nous comptons sur elle pour nous aiguillonner, sinon nous harceler.

Mme Françoise Cartron. - C'est bien me connaître...

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Je veux ici lever une ambiguïté, qui avait conduit la sénatrice Françoise Gatel à m'interroger lors d'une séance de questions au gouvernement. Les écoles privées sont libres de leur organisation mais le fonds de soutien est là pour les inciter à mettre en oeuvre les nouveaux rythmes scolaires. En 2014-2015, des aides ont été versées à plus de 800 écoles privées. L'article 67 de la loi de refondation de l'école a ouvert le fonds de soutien aux écoles privées, dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine. Parce qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation, le décret « Hamon » n'a concerné que les écoles publiques qui avaient besoin d'un cadre expérimental pour s'organiser différemment. Pour autant, à l'occasion de mutualisations des TAP entre écoles publiques et écoles privées, une trentaine de communes ont demandé aux écoles privées d'adopter l'organisation mise en place par leurs écoles publiques, avec le risque d'une non-éligibilité au fonds pour les écoles privées lorsque cette organisation est régie par le décret « Hamon ». Je déposerai à l'Assemblée nationale un amendement au projet de loi de finances rectificative pour prendre en compte la situation des écoles privées intégrées dans des PEDT et pour lesquelles les communes organisent les activités périscolaires dans le cadre du décret « Hamon ».

Ce budget finance les politiques nouvelles mises en place dans le cadre de la refondation de l'école. Il finance la réforme des collèges, avec la création de 4 000 postes. L'année scolaire 2015-2016 sera marquée par un effort important de formation et d'accompagnement des équipes pédagogiques à la nouvelle organisation du collège qui entrera en vigueur à la rentrée 2016. Chaque équipe pédagogique sera formée à la mise en oeuvre des enseignements pratiques interdisciplinaires, à l'accompagnement personnalisé, à l'utilisation de la dotation d'heures professeurs pour le travail en petits groupes.

La refondation de l'école de la République s'accompagne de la refonte des programmes de la scolarité obligatoire. Les programmes actuels de l'école primaire et du collège souffrent d'un manque de progressivité et de cohérence et sont considérés par de nombreux enseignants comme trop lourds et trop longs. C'est pourquoi le gouvernement a souhaité qu'ils soient tous repensés sur toute la durée de la scolarité obligatoire et par cycles de trois ans. Pour la première fois, ils ne sont plus la simple juxtaposition de programmes disciplinaires annuels, mais sont articulés autour d'un socle commun pour garantir son acquisition. Ces programmes sont tournés vers ce

que doivent apprendre les élèves, plutôt que vers ce que doivent enseigner les professeurs. Pour la première fois, ils laissent du temps pour des entraînements et des exercices fréquents afin de consolider les apprentissages.

Leur entrée en vigueur va entraîner le renouvellement des manuels scolaires qui sera échelonné sur deux années en fonction des disciplines. À la rentrée 2016, tous les élèves recevront de nouveaux manuels de français, mathématiques et histoire-géographie, langue vivante 2 pour les classes de 5^{ème} et sciences pour les classes de 6^{ème}. Les autres manuels seront fournis à la rentrée 2017. L'effort conséquent de l'État s'élève à 150 millions d'euros pour l'année 2016.

Cette réforme du collège et des programmes s'accompagne d'une modernisation de notre école, avec le lancement du grand plan numérique. Il s'agit d'élever le niveau de compétences numériques des élèves et d'accompagner la généralisation des pratiques du numérique dans les établissements scolaires. Le déploiement du plan numérique, doté de 192 millions d'euros, se fera sur trois ans. En 2016, 40 % des collèges seront concernés, 70 % en 2017, et 100 % en 2018. Ce plan repose sur trois piliers : formation des enseignants, création d'outils pédagogiques dans toutes les disciplines, équipement des établissements scolaires. Dès cette année, une expérimentation concerne 350 écoles et 220 collèges pilotes.

L'éducation nationale ne pouvait pas rester insensible aux tragiques événements de janvier. Nous avons apporté des réponses autour de la notion de laïcité. Nous avons ainsi présenté un plan de formation des personnels en février : 1 000 formateurs se déploient sur les territoires pour former 300 000 enseignants d'ici la fin 2015. Nous avons également mis en œuvre l'enseignement moral et civique de l'école élémentaire jusqu'au lycée. Nous avons voulu que les candidats aux concours de recrutement soient à même d'expliquer et de faire partager les valeurs de la République. Les parents d'élèves sont invités à signer la charte de la laïcité. Un livret laïcité a été distribué à tous les chefs d'établissements pour leur apporter des réponses claires sur des sujets délicats. Enfin, nous prévoyons un parcours citoyen pour les élèves pour qu'ils soient responsables et libres, grâce notamment à la valorisation de la culture de l'engagement. La réserve citoyenne de l'éducation nationale fonctionne bien : 5 000 citoyens se sont proposés pour venir témoigner devant les élèves.

Chacune de nos réformes tente de réduire les inégalités de réussite scolaire. L'allocation progressive des moyens tient compte des évolutions démographiques, mais aussi des difficultés sociales et des contraintes territoriales. De même, nous avons mis en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire. Si elle a été contestée par des établissements craignant de sortir de la carte d'éducation prioritaire, elle y a fait entrer 200 établissements parmi les plus pauvres de France et qui souffraient en silence. Ils bénéficient désormais des moyens de l'éducation prioritaire. Au total, plus de

1 000 collèges et plus de 6 000 écoles primaires sont concernés. Les 350 millions supplémentaires serviront à mieux former et rémunérer les enseignants, ainsi qu'à créer 2 150 postes d'assistants d'éducation prioritaire. Cette réforme finance également le dispositif « plus de maîtres que de classes », avec 500 emplois supplémentaires, soit un total de 2 500 emplois créés. La préscolarisation des moins de trois ans touche près de 21 % des enfants, contre 17 % en 2012.

Pour aider les élèves les plus en difficulté, la loi de refondation de l'école a également renforcé l'action des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Plusieurs milliers d'emplois y avaient été supprimés entre 2007 et 2012 ; nous en avons créé pour porter leur nombre à 10 063. En outre, leurs spécificités et leurs missions sont mieux reconnues.

Nous traduisons aussi le concept d'école inclusive en actes. Quels que soient les handicaps, les origines, les différences, tous les enfants peuvent apprendre, grandir, se dépasser. L'école inclusive doit donc veiller à bien les accueillir. Plus de 260 000 élèves en situation de handicap sont scolarisés dans nos établissements. Nous avons travaillé sur la professionnalisation des assistants d'éducation (AVS) qui les accompagnent. Ainsi, à terme, les 28 000 assistants d'éducation ayant exercé durant six ans des fonctions d'accompagnement du handicap pourront bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. Nous créerons cette année encore 350 postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). De plus, 10 000 contrats aidés sur des missions d'auxiliaire de vie scolaire seront pourvus en 2015-2016. Trente nouvelles unités d'enseignement autisme en maternelle ont été créées cette rentrée et il y en aura 100, soit une par département, d'ici la fin du quinquennat.

Enfin, je travaille sur la pérennisation des contrats aidés assurant l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Je me réjouis que la CNAF ait prévu un fonds doté de près de 400 millions d'euros pour accompagner les territoires qui facilitent l'accessibilité des accueils périscolaires aux enfants en situation de handicap. J'ai adressé une instruction aux recteurs pour faciliter l'emploi complémentaire par les collectivités des AESH pour que les enfants aient affaire à la même personne pendant le temps scolaire et en dehors de celui-ci.

Avec 7 100 ETP, les moyens humains des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) sont en augmentation constante. Il n'y a plus de tension au niveau national pour y accéder. L'éducation nationale accompagne largement les familles pour une scolarisation individuelle en classe ordinaire. Dans le premier degré, les élèves en situation de handicap sont plus souvent scolarisés individuellement au sein de classes ordinaires. Si cela se révèle nécessaire, ils peuvent être accompagnés par un AVS.

Ces crédits pour l'enseignement scolaire, en constance augmentation depuis 2012, reflètent parfaitement notre ambition pour l'école de la République.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis sur les crédits de l'enseignement scolaire. - Votre budget augmente de 1 %, soit de 600 millions d'euros. Néanmoins, comme je le dis avec constance depuis longtemps, on ne juge pas l'efficacité d'un budget à l'aune de sa progression. Ce budget a constamment augmenté depuis trente ans sans résultats tangibles.

Comme vous, j'estime que les enfants doivent maîtriser les apprentissages fondamentaux, surtout à l'âge où tout se joue, entre la dernière année de maternelle et le CE2. Il faut suffisamment d'enseignants devant ces élèves et ces apprentissages doivent être dispensés par les personnels les mieux formés et convenablement rémunérés. Le premier degré ne bénéficie que d'un peu plus de la moitié des créations de postes. Devant l'ampleur de ce défi, n'aurait-il pas été préférable de redéployer des moyens du secondaire vers le primaire ? La Cour des comptes a en effet rappelé que le lycée était excessivement doté. Or la moitié des 150 000 jeunes qui en sortent sans diplôme ni qualification, avait connu des difficultés entre le CP et le CE2. A ce propos, qu'en est-il de la mission, du rôle et du statut des directeurs d'école ?

Selon la Cour, le surcoût net des rythmes scolaires après les versements des aides de l'État et de la CNAF est compris entre 350 et 620 millions d'euros. Cette réforme a accru les inégalités sociales puisque 30 % des communes demandent une participation financière aux familles. Il manquerait 70 millions dans votre budget, si 100 % des communes signaient un projet éducatif territorial (PEDT), comme c'est d'ailleurs votre objectif. D'où viendrait cet argent ?

Il faudra des manuels scolaires pour les nouveaux programmes - rejetés d'ailleurs par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE). Vous prévoyez 150 millions d'euros par an pendant deux années pour les nouveaux manuels du collège. *Quid* pour le primaire ? Certes, il n'appartient pas à l'État de fournir ces manuels mais aucun texte n'impose aux communes de le faire. Les familles et les communes devront-elles payer ?

En ce qui concerne l'orientation, l'enseignement professionnel et l'apprentissage, les crédits n'augmentent pas et les dispositifs de pré-orientation ont presque tous été supprimés : comment ferez-vous pour parvenir à 60 000 apprentis en 2017 et comment atteindre l'objectif du Président de la République de 500 000 apprentis ?

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis sur les crédits de l'enseignement technique agricole. - L'an dernier, nous avons eu la désagréable surprise de voir un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale réduire les crédits du programme 143 de 2,5 millions

d'euros, afin de financer le fonds de pérennisation pour la réforme des rythmes scolaires. Quel mépris pour l'enseignement agricole ! Il ne représente que 2 % d'une mission budgétaire de plus de 65 milliards d'euros. C'est une goutte d'eau dans votre budget. Avez-vous mesuré les dégâts occasionnés ? L'enseignement agricole, qui n'est en rien concerné par les rythmes scolaires, doit-il être à nouveau la variable d'ajustement du budget de l'éducation nationale ? Le montant des crédits au titre du fonds de soutien des collectivités locales au développement des activités périscolaires ne suffira probablement pas. Amputerez-vous à nouveau les crédits de l'enseignement agricole ?

Ce secteur est fragilisé par la forte baisse de ses effectifs, notamment en classe de quatrième et troisième. C'est une conséquence de la politique d'orientation menée par l'éducation nationale qui n'a pas dû vous échapper. Comment prévoyez-vous d'y remédier ? L'enseignement agricole forme à beaucoup de métiers : moins de 20 % des élèves deviennent agriculteurs ou producteurs.

Les établissements d'enseignement agricole, très dispersés, gagneraient beaucoup à mutualiser leurs moyens avec ceux de l'éducation nationale : les auxiliaires de vie scolaire (AVS) pourraient par exemple être mis en commun au sein des bassins de formation.

Enfin, à l'approche du onzième mois de l'année civile, les subventions aux organisations n'ont toujours pas été versées. Pourriez-vous nous rassurer sur ce point ? L'enseignement agricole est un enseignement d'excellence. Il se retrouve sur une pente dangereuse. Voulons-nous, oui ou non, le préserver ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la commission des finances. - Nos finances publiques sont extrêmement contraintes. Dans notre pays, l'enseignement secondaire est beaucoup plus coûteux que dans les pays comparables de L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Envisagez-vous d'adopter une attitude plus directive pour réduire les coûts de l'enseignement secondaire ? L'enseignement préélémentaire, l'internat, l'accueil des enfants handicapés, sont autant d'éléments de satisfaction.

Une politique de recrutement quantitativiste a pour contrepartie la stagnation voire la régression du pouvoir d'achat des enseignants. On peine à recruter dans certaines matières -lettres, mathématiques, anglais. Cette politique ne contribue-t-elle pas à dégrader le savoir-faire, la bonne volonté et l'engagement des professeurs ?

De très nombreuses collectivités territoriales ont déjà lancé des initiatives en matière de technologies de l'information et de la communication. Comment les concilier avec une intervention de l'État, telle que vous la prévoyez ?

Quid du statut de l'établissement public d'enseignement primaire ? Le directeur d'école pourrait devenir un véritable patron. Malgré les efforts considérables de regroupement déployés par les élus locaux, il reste des écoles sans directeur et des directeurs sans statut. Comment remédier à ce manque ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Monsieur Carle, on ne juge pas de la qualité d'une politique à son seul budget. Mieux vaut cependant avoir un budget si l'on veut conduire une politique, en particulier dans l'éducation nationale. Depuis 2012, la loi de refondation de l'école donne la priorité au primaire, avec la création de nouveaux postes dans les écoles : d'abord 1 000, puis 3 000 à la rentrée 2013, 2 355 en 2014, 2 511 en 2015 et 3 900 en 2016. Pour revaloriser la rémunération des enseignants du primaire, nous avons créé en 2013 une indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE). Cette prime de 400 euros sera régulièrement augmentée pour se rapprocher de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) du second degré.

Les surcoûts dans le secondaire ? Oui, sans doute, cependant la Cour des comptes se prononce sur la situation qui ressort de la réforme de 2010, conduite par la précédente majorité. Elle a également reconnu que la période 2010-2012 était de transition, avec la superposition de deux systèmes et les surcoûts afférents. Un bilan doit être lancé dans les prochaines semaines, et nous veillerons à prendre en chasse tous les surcoûts afin de dégager des marges de manœuvre.

Un travail considérable a été accompli depuis 2013 pour revaloriser le métier d'enseignant. Avec tous les partenaires sociaux, nous avons lancé les chantiers métiers pour revoir les missions et les rémunérations de chacun. En créant l'indemnité pour mission particulière (IMP), nous avons valorisé l'implication des enseignants dans leur établissement scolaire. Quant aux directeurs d'école, nous avons augmenté leur décharge horaire, revalorisé leurs indemnités et allégé leurs tâches administratives, grâce à la mise en place de 15 000 contrats aidés.

Le point d'étape réalisé en juin dernier sur les rythmes scolaires a montré que pour la moitié des communes signataires d'un projet éducatif territorial (PEDT), les activités périscolaires étaient gratuites. La tarification est un choix des élus locaux, qui veillent à la progressivité en fonction des revenus des familles. S'engager dans un PEDT est le meilleur moyen de limiter les coûts pour les familles.

Depuis toujours, la compétence pour l'achat des manuels scolaires revient aux communes. C'était déjà le cas en 2008, lorsque Xavier Darcos était ministre de l'éducation nationale. En revanche, s'agissant des collèges, nous avons provisionné 150 millions d'euros pour 2016.

L'apprentissage est un sujet qui me tient à cœur, d'où l'engagement fort que nous avons pris : alors qu'on recense 40 000 jeunes apprentis sous

statut scolaire, nous visons les 60 000 en 2017. Au-delà d'Affelnet, notre stratégie consiste à multiplier dans chaque académie les réunions d'information pour valoriser l'apprentissage. Et, nous avons mis en œuvre le parcours avenir qui avance le premier contact avec le monde professionnel de la troisième à la sixième : des chefs d'entreprise viendront dans les classes, des journées portes ouvertes seront organisées...

Madame Férat, le budget de l'enseignement agricole ne me concerne pas directement. Vos suggestions de mutualisation sont néanmoins tout à fait pertinentes. Une tradition de coopération existe déjà entre les deux ministères, sur la carte scolaire, l'apprentissage des langues, les procédures d'affectation des élèves de troisième et de terminale. J'ai pris note de votre proposition sur les AVS.

Monsieur Longuet, je crois avoir répondu à beaucoup de vos questions. En ce qui concerne le recrutement, nous nous sommes réjouis, il y a quelques jours, de constater qu'il y avait beaucoup plus de candidats inscrits aux concours que l'an dernier, y compris dans des matières difficiles comme les mathématiques ou l'anglais. Nous devons poursuivre nos efforts. Il n'est pas surprenant que les étudiants des filières scientifiques soient plus attirés par des postes d'ingénieurs dans le privé. À nous de rendre nos métiers attractifs, ou de miser sur d'autres types de recrutement, en nous adressant par exemple à des gens qui souhaiteraient se reconverter.

Quant au plan numérique, c'est une chance que les collectivités territoriales aient déjà lancé des initiatives. Loin de nous l'idée de faire du passé table rase. Pour le collège, le plan fonctionnera sur un appel à projets, de manière à ce que les départements intéressés s'entendent avec leur académie et leurs établissements scolaires pour monter un projet et évaluer les besoins. Nous accompagnerons leur choix, sans jamais imposer de modèle unique aux collectivités.

M. Jacques-Bernard Magner. - Un budget qui augmente de 600 millions d'euros par rapport à l'an dernier, même s'il reste autour de 65 milliards d'euros, c'est significatif, et remarquable dans la situation budgétaire actuelle. Pendant cinq ans, la tendance a été à la réduction du budget et des moyens. Peut-on faire mieux avec moins ? Ce n'est pas sûr : après avoir supprimé des postes, on crée désormais 60 000 sur cinq ans.

Ce budget donne la priorité à l'enseignement primaire et contient beaucoup de mesures qui contribuent à rendre l'école plus inclusive. Comme élu local, je vois de plus en plus de personnel attaché au service des enfants handicapés, au service des enfants en difficulté. Les directeurs ne revendiquent pas un statut de chef d'établissement. L'école n'est pas l'armée. Plutôt que d'un chef, elle a besoin de gens qui travaillent ensemble.

M. Jacques Groperrin. - Coordonnés par qui ?

Mme Françoise Cartron. - Cela fonctionne très bien à l'école.

M. Jacques-Bernard Magner. - La coordination ne passe pas forcément par un chef. Regardons vers l'avenir plutôt que de revenir au passé, comme l'a proposé une récente commission d'enquête prônant la sanction, la répression ou la ségrégation. La formation des enseignants a été remise à niveau de sorte que les ESPÉ redeviennent attractives. Qu'avez-vous prévu pour intégrer dans la formation des enseignants, qu'elle soit initiale ou continue, des éléments pour réagir à des événements tels que ceux de janvier dernier ?

M. Jacques Groperrin. - Vous soufflez le chaud et le froid. « Qui se justifie s'accuse », disait ma grand-mère. Ayez le courage de votre politique. Osez dire que vous souhaitez créer des postes, en sachant que ce sera difficile car le métier n'est plus attractif ; ou, que vous souhaitez plus de RASED, car ils ont été supprimés dans certains endroits alors qu'ils auraient pu y jouer un rôle. Vous êtes dans un bel exercice de communication pour nous montrer que l'augmentation du budget masque une politique qui n'est ni réaliste, ni objective, ni constructive. Bien sûr, il y a l'augmentation démographique ; il y a aussi l'augmentation phénoménale des démissions et des arrêts de travail dont vous n'avez pas parlé. Le ministère reste à cet égard dans le déni.

La gestion du numérique met en difficulté les collectivités territoriales, car elles n'ont pas les financements nécessaires, et les chefs d'établissement peinent à recruter des animateurs. Dans le Doubs, on compte 5 000 ordinateurs pour 44 collèges, et seulement deux personnes pour gérer ce parc informatique.

Si le socle commun est une priorité nationale, où est le fléchage du budget pour l'apprentissage de la natation ? Les chefs d'établissement sont obligés de prendre sur leur propre budget pour le financer. Acceptez que nous ne soyons pas d'accord sur ces principes.

Avancer l'âge de l'exposition à l'apprentissage est une bonne mesure, même si elle s'inscrit dans une idéologie problématique. Vous n'êtes pas la Mme Bahlsen de l'éducation nationale ! Quant à l'indemnisation pour mission particulière, pourquoi ne pas donner plus d'autonomie aux établissements en leur confiant une enveloppe « heures supplémentaires année » (HSA) qu'ils gèreraient comme ils l'entendent ?

Mme Marie-Christine Blandin. - C'est mieux qu'avant, pour dire les choses simplement. Cependant, envisagez-vous une réflexion sur les salaires des enseignants, dont la rémunération s'établit à 70 % de celle des enseignants des pays européens ?

Dispose-t-on d'un outil comptable pour connaître tous les moyens affectés à chaque établissement et le taux de remplacement ?

En ce qui concerne la formation continue, notamment en lien avec la réforme du collège, je constate des disparités étonnantes. En Auvergne, on y consacre cinq jours de formation, auxquels s'ajoutent huit pour le numérique

; dans le Nord, ce sera cinq jours de formation et, comme on a tiré la sonnette d'alarme, un jour avec les maisons des sciences pour former les enseignants aux manipulations de physique, de chimie, etc. ; dans une autre académie, tous les enseignants vont suivre une formation au sein de l'armée, avec un module consacré à la reconnaissance des terroristes, un film vantant un char d'assaut sans chenilles et une distribution de prospectus d'engagement : on est loin du programme d'enseignement moral et civique du Conseil supérieur des programmes. Quel outil de contrôle et de pilotage vous donnez-vous ?

De nouveaux manuels scolaires vont entrer dans les collèges avec la réforme des cycles deux, trois et quatre. La simultanéité de la réforme du collège, tous cycles confondus, est-elle irrévocable ? On faciliterait le déroulement de la prochaine rentrée en remettant à plus tard la réforme du cycle quatre.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - Nous sommes dans un débat assez convenu. Même si ce budget est le premier de l'État, il s'exprime dans un cadre contraint : 694 millions d'euros supplémentaires, c'est une augmentation de 1 % environ pour une inflation aux alentours de 1 %... Vous avez raison de vous fixer des objectifs ambitieux. C'est mieux, est-ce que cela sera suffisant ? À considérer le plafond d'emplois consommés, je ne suis pas aussi euphorique quant au nombre d'enseignants en présence des élèves. Le problème de la reconstitution du vivier continue à poser problème. Enfin, dans cette enceinte, on ne parle plus du tout de l'enseignement professionnel. Quelle stratégie engagerez-vous pour répondre aux difficultés bien réelles dans ce domaine, notamment en termes de réussite ou de poursuite d'études ?

Mme Mireille Jouve. - Les enseignants ont besoin de davantage de reconnaissance : cela passe par l'amélioration de leurs conditions de travail. Fin 2014, je vous avais interrogée sur leur suivi médical, car l'on peine à recruter des médecins de prévention pour l'assurer. Un rapport sur la médecine de prévention des trois fonctions publiques devait ouvrir des pistes de réflexion. Sommes-nous sur la bonne voie ? Il n'est pas normal que l'État demande aux collectivités territoriales de procéder à un suivi de ses agents sans que les enseignants en bénéficient.

Mme Françoise Férat. - Le programme 143 reste au cœur de votre mission. Qu'en est-il d'éventuels prélèvements pour la pérennisation des rythmes scolaires ? C'est un sujet qui me tient à cœur.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Je remercie M. Magner de ses appréciations. En ce qui concerne la formation des enseignants, un travail est en cours pour préciser le statut du mémoire demandé aux étudiants, mais aussi pour donner plus de place aux valeurs de la République, ainsi que pour développer les apprentissages professionnels. Le nombre d'élèves attirés par les ESPÉ a crû cette année de plus de 4 %, contre

2 % dans les autres filières : les ESPÉ sont devenus la voie royale pour passer les concours de l'enseignement. L'année passée, 70 % des admis étaient passés par une ESPÉ.

Alors que la formation continue avait été réduite comme peau de chagrin et qu'en 2012, nous avons trouvé son budget borné à 40 millions d'euros, celui-ci dépasse cette année les 70 millions d'euros. Ainsi, nous pouvons former les enseignants aux réformes que nous mettons en place, tout en leur proposant un plan de formation continue qui réponde à leurs demandes. S'il importe de s'inspirer des demandes exprimées, le contenu des formations doit être contrôlé.

La démission des professeurs semble être une obsession sur les bancs des Républicains. Les chiffres, pourtant, sont epsilonlesques ! L'an dernier, sur 800 000 enseignants, seuls 385 ont démissionné.

M. Jacques Gasparrin. - Je parlais de ceux qui viennent de prendre leurs fonctions.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Sur les quelque 25 000 enseignants dans ce cas, le nombre de démissionnaires est d'environ une centaine.

M. Jacques-Bernard Magner. - C'est beaucoup moins qu'avant...

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - En effet : en 2010-2011, ils étaient 473. L'apprentissage de la natation ayant toujours fait partie des missions des établissements, il n'est pas nécessaire d'y consacrer un budget supplémentaire.

M. Jacques Gasparrin. - C'est une priorité nationale.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Il faut mieux communiquer sur ce sujet. Sur le préapprentissage à quatorze ans, est-il besoin de répondre ? Nous avons un profond désaccord sur le sujet. J'estime qu'on ne peut pas demander à un adolescent de quatorze ans de choisir son métier ni l'enfermer dans une voie dont il ne pourra plus sortir.

M. Jean-Claude Carle. - Et de le maintenir en situation d'échec ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - La souplesse que vous réclamez sera donnée par la réforme du collège, qui octroie au conseil pédagogique de l'établissement une marge d'autonomie de 20 % afin qu'il puisse s'adapter aux spécificités locales.

Des efforts ont été faits sur la rémunération des enseignants : augmentation de 400 euros par l'ISAE, hausse du nombre de personnels accédant à la hors-classe, création des indemnités pour mission particulière et doublement des indemnités REP et REP +. Nous pourrions désormais négocier avec nos personnels, grâce à l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), sur leur

rémunération et les déroulements de carrière. Nous commencerons dans les prochaines semaines, et cela sera très positif pour l'éducation nationale.

Nos systèmes d'information comptable sont assez performants et nous progressons chaque année dans la connaissance des coûts relatifs des différents établissements. Cela dit, l'extrême variété des situations rend les comparaisons difficiles. Ainsi, un établissement dans un territoire très attractif comptera de nombreux enseignants en fin de carrière : la masse salariale globale divisée par le nombre d'élèves sera très supérieure à celle que l'on observera ailleurs, où les enseignants seront plus jeunes. Comparaison n'est pas raison, donc.

Il me paraît essentiel de conduire la réforme du collège d'un seul bloc, puisqu'elle instaure à la fois un socle et des cycles.

Mme Marie-Christine Blandin. - Et sur le cycle quatre ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Les horaires de chaque discipline ont été repensés pour l'ensemble de la scolarité au collège. Ne pas faire entrer la réforme en vigueur pour tous les niveaux en même temps créerait des déséquilibres et priverait des vertus du travail collectif et interdisciplinaire au sein de l'équipe pédagogique.

Oui, Mme Gonthier-Maurin, il faut prêter plus d'attention au lycée professionnel. Voilà bien pourquoi j'ai décidé ouvrir cinq chantiers pour l'enseignement professionnel. D'abord, mettre en lien la cartographie des filières de la voie professionnelle et l'évolution à long terme des métiers qui les composent, sur laquelle j'ai demandé à France Stratégie une étude complète à un horizon de dix ou quinze ans. Puis, améliorer la première année de formation en lycée professionnel, puisqu'elle ne donne manifestement pas satisfaction. J'ai mis en place un groupe de travail associant les partenaires sociaux, qui me fera des propositions concrètes dans les prochaines semaines afin que nous puissions les appliquer à la rentrée prochaine.

Troisième chantier : la formation des enseignants des lycées professionnels en ESPÉ. Ceux-ci disaient que la formation dispensée ne tenait pas suffisamment compte de la singularité du métier de professeur en lycée professionnel. J'ai demandé aux inspections générales d'aller voir comment se déroulaient ces formations et de proposer des modalités pédagogiques adaptées. Le quatrième chantier porte sur l'orientation des élèves dans la voie professionnelle, car les passerelles existantes ne sont pas toujours utilisées. Enfin, des pôles de stage aideront les lycéens professionnels à trouver des périodes de formation en milieu professionnel.

Nous célébrons cette année les 30 ans de la filière professionnelle. Aussi serez-vous conviés à de nombreux événements. Par exemple, nous organisons un concours pour valoriser ce qui se passe dans les lycées professionnels, et une grande exposition se tiendra à Paris au printemps, avec la participation du photographe Reza...

La médecine scolaire traverse une crise d'attractivité, alors que les départs à la retraite sont nombreux. Ses missions ont été retravaillées avec les syndicats et nous menons avec le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) une réflexion sur la revalorisation de sa rémunération, qui aboutira en février. Si vous vous intéressez à ce problème, madame Jouve, votre aide est bienvenue.

Mme Férat a évoqué l'annulation de 2,5 millions d'euros de crédits. C'est la contribution du ministère de l'agriculture à ce qu'on appelle les aléas de gestion !

M. Michel Savin. - Environ 80 000 enseignants seraient dégagés de l'obligation d'animer une classe. Certes, ils ne sont pas payés par votre ministère, mais ils émargent tout de même au budget de l'État. Pourquoi ne pas redéployer ces personnels au lieu de continuer à recruter des milliers d'enseignants ?

La semaine dernière, nous avons adopté une proposition de loi relative au statut des sportifs de haut niveau. Nous avons en particulier adopté un amendement sur la formation à distance. Les établissements qui la dispensent ne peuvent bénéficier des crédits parce que les sportifs de haut niveau étant souvent en déplacement, les 200 heures ne sont pas effectuées sur place. J'espère que vous en tiendrez compte.

M. Jean-Claude Luche. - Président d'un conseil départemental, j'ai dû prendre en charge la maintenance du matériel informatique, pour un coût de 750 000 euros, soit un point de fiscalité supplémentaire. L'État baisse ses impôts et transfère aux collectivités territoriales la charge d'augmenter les leurs. Compenserez-vous ce coût supplémentaire ?

Mme Maryvonne Blondin. - Pour avoir participé jusqu'au bout au débat sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, je me félicite d'autant plus que nous ayons inscrit dans le code de l'éducation l'enseignement des langues et des cultures régionales. Des formations à la détection des signes de maltraitance ou de mal-être seront-elles dispensées dans les ESPÉ ?

Mme Dominique Gillot. - Comptez-vous réactiver le dispositif « Ouvrir l'école aux parents » à l'intention des enfants allophones qui arrivent dans nos écoles grâce à la générosité de certaines communes qui accueillent des familles de migrants ?

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche renforce l'accompagnement des lycéens dans leur orientation par le dispositif « bac -3/bac + 3 ». Il faut s'intéresser davantage à ce que doivent apprendre lycéens et étudiants qu'à la manière dont les professeurs doivent le leur enseigner.

M. Guy-Dominique Kennel. - Vous avez décidé la création d'un corps unique de psychologues de l'éducation nationale, réunissant

psychologues scolaires et conseillers d'orientation psychologues. Pourquoi ? Quel sera l'impact budgétaire de cette décision ? Ces personnels seront-ils intégrés dans les établissements scolaires et, surtout, seront-ils évalués ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je me réjouis de votre plan numérique, car je milite en ce sens depuis longtemps. Pourquoi le limiter au collège et qu'envisagez-vous pour le primaire ? M. Carle a évoqué le changement de manuels scolaires en primaire et au collège. Vous avez souhaité que ce changement se fasse d'un seul coup ; les éditeurs nous avaient alertés sur l'impossibilité d'un tel renouvellement. De plus, ce sont les communes qui financent les manuels scolaires. Ceux d'entre nous qui ont été adjoints à l'éducation savent bien qu'il s'agit d'une dépense importante, surtout en cette période. Que répondez-vous aux communes ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - Lorsqu'un fonctionnaire de mon ministère est en détachement, ce n'est pas l'éducation nationale qui le rémunère, vous l'avez dit. Les détachements, qui ne coûtent strictement rien à mon ministère, lui sont profitables, car il peut être utile que certains professeurs acquièrent l'expérience d'autres milieux professionnels. Cela dit, le nombre de possibilités de détachement a été considérablement réduit ces dernières années, car nous avons besoin de professeurs devant les classes.

Le Conseil d'État a confirmé que la maintenance informatique était du ressort des collectivités territoriales compétentes. Il n'y a eu aucun transfert, aucune nouveauté. Au demeurant, le plan numérique prévoit bien que l'État dépensera un euro pour chaque euro dépensé par le département.

La médecine scolaire souffre d'un déficit d'attractivité. Nos pistes de réflexion pour revaloriser cette profession ne concernent pas uniquement la rémunération. Nous souhaitons aussi promouvoir l'accueil d'internes dans les services de médecine scolaire ou faciliter l'accès des médecins scolaires à la hors-classe. Nous avons rassemblé en un corps unique les psychologues de l'éducation afin d'établir une continuité dans le suivi des élèves, surtout psychologique en primaire avant d'être axé sur l'orientation au collège et au lycée. Formés en commun, les personnels se transmettront mieux les informations et partageront des réflexes. Cette réforme a été très bien accueillie.

Nous créons 2 500 places supplémentaires dans le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » afin de préparer l'accueil des parents allophones. Je souhaite que nous allions encore plus loin, en lien avec le ministère de l'intérieur.

Je vais faire dans les prochaines semaines, avec M. Mandon, plusieurs annonces sur le dispositif « bac - 3/bac + 3 ». Pour s'orienter vers les filières où ils ont le plus de chances de réussite, les lycéens doivent connaître le taux d'insertion professionnelle de chacune. Ainsi, nous réduirons le nombre de filières où sévit cet insupportable tirage au sort.

Mme Dominique Gillot. - Souvent, les professeurs du secondaire ignorent ce qu'on attend d'un étudiant à l'université - et inversement.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. - C'est vrai, en particulier dans les lycées professionnels.

Nous avons décidé de donner la priorité au collège en matière de numérique car c'est le bon âge pour effectuer ces apprentissages - et aussi parce que c'est l'État qui est compétent sur les manuels, ce qui simplifie la mise en œuvre. Cela ne signifie pas que l'État se désintéresse de ce que font les communes en ce domaine, au contraire : parmi les établissements pilotes, il y a cette année 300 écoles primaires. D'ailleurs, nous réfléchissons à la transition entre les équipements qu'elles mettent en place dans les écoles et ceux que nous installons dans les collèges.

Les éditeurs ont ressenti de l'inquiétude lorsqu'ils ont cru qu'on leur demanderait de changer tous les manuels scolaires en même temps, mais nous avons prévu un échelonnement sur deux ans. Cinq manuels seulement vont changer cette année. En primaire, le nombre de manuels est bien moindre qu'au collège. Et nous n'avons pas changé les manuels ces dernières années, ce qui faisait autant d'économies pour les communes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je vous remercie d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions.