

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteurs spéciaux : MM. Thierry FOUCAUD et Claude HAUT

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE	
I. LES AMBITIONS NOUVELLES DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE.....	9
A. UN CHANGEMENT DE CAP ENGAGÉ DÈS LE PRINTEMPS 2012	9
B. LE RÉTABLISSEMENT DES POSTES SUPPRIMÉS SOUS L'ANCIENNE LÉGISLATURE : UN CIBLAGE DES CRÉATIONS D'EMPLOIS POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES	10
C. L'ÉVALUATION ET LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : DES LEVIERS DE RATIONALISATION DES DÉPENSES	12
II. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉDUCATION : LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES ET L'AVENIR DES RASED	15
A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES AU MILIEU DU GUÉ.....	15
B. LES RASED : UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER	18
DEUXIÈME PARTIE	
LE RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION	
I. PRÈS DE 9 000 CRÉATIONS D'EMPLOIS : UNE ÉVOLUTION CONFORME À LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION	21
A. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS DE 9 170 ETPT	21
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT LA REFONTE DE LA POLITIQUE DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS	24
1. La création de 8 984 postes (ETP)	24
2. Les conséquences sur les recrutements de la réforme de la formation initiale	25
II. UNE AUGMENTATION DE 1,1 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL	26
A. UNE PROGRESSION RALENTIE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DU COÛT DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES	26
B. UNE MASSE SALARIALE EN PROGRESSION DE PRÈS DE 1 % SOUS L'EFFET DES CRÉATIONS D'EMPLOIS	29

III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE II : UNE QUESTION D'AVENIR ET DE STATUTS	32
A. LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION : UNE POPULATION DISPARATE, NE RELEVANT PAS DES PLAFONDS D'EMPLOIS	32
B. DE NOUVELLES DISPOSITIONS STATUTAIREs.....	34

**TROISIÈME PARTIE
EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES**

I. UNE BUDGÉTISATION CONFORME À LA PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	37
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, UNE MISSION PRIORITAIRE POUR LA BUDGÉTISATION TRIENNALE	37
B. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DANS LE PLF 2014 (+ 1,3 % PAR RAPPORT À 2013)	38
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	41
A. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	41
1. <i>Les crédits proposés par le PLF 2014 : l'impact de la réforme de la formation initiale</i>	41
2. <i>Les expérimentations du socle commun, enjeu de la réussite pour tous les élèves</i>	42
B. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	43
1. <i>Les crédits proposés par le PLF 2014 : une diminution des dépenses d'intervention</i>	43
2. <i>Des nouveaux dispositifs pour lutter contre l'abandon et le décrochage scolaires : la nécessité de développer les structures innovantes comme les « micro-lycées »</i>	44
C. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	47
1. <i>Les crédits proposés par le PLF pour 2014 : l'impact de la priorité accordée à la scolarisation des élèves en situation de handicap</i>	47
2. <i>La montée en puissance du dispositif des emplois d'avenir professeurs</i>	48
3. <i>Les bourses aux élèves : une diminution posant question</i>	48
D. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	49
1. <i>Les crédits proposés par le PLF 2014 : une légère augmentation de 0,4 % par rapport à 2013</i>	49
2. <i>Les spécificités du financement de l'enseignement privé : une stabilisation des dépenses au titre du forfait d'externat</i>	51
E. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	51
1. <i>Les crédits proposés par le PLF 2014 : des dépenses liées à la conclusion de nouveaux baux immobiliers</i>	51
2. <i>La contribution des opérateurs à l'effort d'économies sur les dépenses</i>	53

F. PROGRAMME 408 « INTERNATS DE LA RÉUSSITE ».....	54
1. La déclinaison du programme des investissements d'avenir à l'éducation nationale	54
2. Un programme bienvenu mais dont certaines modalités restent à préciser	58
G. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE ».....	59
1. Une hausse des crédits de 1,5 % dans le PLF 2014 sous l'effet des créations d'emplois	59
2. Un enseignement attractif.....	60
3. La question des assistants d'éducation de l'enseignement technique agricole : une situation moins favorable qu'au ministère de l'éducation nationale	60

QUATRIÈME PARTIE EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

• ARTICLE 66 bis (nouveau) Création d'un nouveau contrat d'accompagnement des élèves en situation de handicap.....	63
• ARTICLE 66 ter (nouveau) Prorogation d'un an des aides à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires	64

CINQUIÈME PARTIE LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION	67
II. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS.....	67
ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS.....	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	73

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

*À cette date, **seulement 75 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, mais 100 % s'agissant du questionnaire relatif au programme dédié à l'enseignement technique agricole.***

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- 1) Conformément à la programmation pluriannuelle des finances publiques, la mission « Enseignement scolaire » fait partie des **missions prioritaires** bénéficiant d'une augmentation de leurs crédits, qui s'élèvent à **46,27 milliards d'euros** en crédits de paiement dans le PLF 2014 (+ 579 millions d'euros, soit + 1,3 %, par rapport à la LFI 2013).
- 2) La progression de la masse salariale (hors pensions) représente 67 % de l'augmentation des crédits, à hauteur de 0,39 milliard d'euros. Les deux tiers de cette hausse de la masse salariale résultent des schémas d'emplois 2013 et 2014.
- 3) La priorité accordée à l'éducation implique le rétablissement de 55 000 postes dans l'éducation nationale au cours du quinquennat, se déclinant en la **création de 8 984 postes dans le PLF 2014** (dont 150 emplois dans l'enseignement technique agricole).
- 4) La création d'emplois d'enseignants entraîne une économie au titre des heures supplémentaires à hauteur de 27,5 millions d'euros, soit environ 1 000 postes.
- 5) La mise en place de **la réforme des rythmes scolaires** laisse sans réponse des questions sur son **financement** pour les collectivités territoriales, y compris les coûts indirects pour ces dernières (transport, cantine, nettoyage...). Vos rapporteurs spéciaux se félicitent du maintien des aides à la rentrée 2014 mais considèrent qu'il faut envisager la pérennisation du fonds, au regard des charges qui pèsent sur les collectivités territoriales.
- 6) Faute de réponse du ministre aux recommandations qu'ils ont formulées dans leur rapport de contrôle budgétaire sur les **RASED**, vos rapporteurs spéciaux se réservent la possibilité, si cette absence de réponse perdurait, d'évoquer à nouveau la question des RASED en commission des finances, voire en séance publique, et de poursuivre leurs travaux sur le sujet.
- 7) L'amendement adopté à l'Assemblée nationale tendant à **pérenniser les assistants d'éducation**, en créant un nouveau statut en contrat à durée indéterminée à l'issue de la période d'engagement de six ans, répond à la nécessaire résorption de la précarité de ces contrats.
- 8) Les actions menées concernant le socle commun de compétences doivent être mieux identifiées dans la justification des crédits au premier euro.
- 9) La stabilisation des taux applicables au forfait d'externat (coût 2014 : 620 millions d'euros) fait participer l'enseignement privé à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.
- 10) Le recrutement de 30 000 auxiliaires de vie supplémentaires participe à l'effort de scolarisation des élèves en situation de handicap.
- 11) Les **assistants d'éducation** devraient être intégrés dans un **plafond d'emplois** spécifique.
- 12) La **généralisation du processus des « micro-lycées »** doit être encouragée pour lutter contre le décrochage scolaire.

- 13) Les opérateurs de l'éducation nationale contribuent à l'effort d'économies, par une diminution de 0,7 % de la subvention qui leur est allouée, à périmètre constant.
- 14) Dans le cadre des **investissements d'avenir**, le programme « Internats de la réussite » répond à une nécessité mais requiert une meilleure identification des critères d'excellence qui seront retenus.
- 15) Les **assistants d'éducation de l'enseignement technique agricole** bénéficient d'une évolution de leurs effectifs moins favorable que leurs homologues du ministère de l'éducation nationale.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE

Avant d'étudier les crédits de la mission « Enseignement scolaire » au sein du projet de loi de finances pour 2014, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité, comme les années passées, replacer l'examen des moyens budgétaires dans le contexte de la politique éducative. Poser la question de l'avenir de notre école les avait conduit à souligner les échecs de la politique menée par le précédent Gouvernement, tant en termes d'amélioration des résultats des élèves que de gestion des ressources humaines.

Aujourd'hui, une priorité nouvelle a été accordée à la jeunesse. Le lancement d'une vaste concertation ayant conduit à l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République¹ a témoigné de sa volonté de replacer l'éducation au cœur de l'action gouvernementale.

Après un rappel du contexte d'adoption de la loi d'orientation et de programmation, deux politiques publiques seront plus particulièrement examinées : la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, et les réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED), qui ont donné lieu à un contrôle budgétaire de vos rapporteurs spéciaux au premier semestre 2013.

I. LES AMBITIONS NOUVELLES DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

A. UN CHANGEMENT DE CAP ENGAGÉ DÈS LE PRINTEMPS 2012

Une des premières décisions prises par le Gouvernement a été, par un décret du 27 juin 2012, de procéder à la **revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)**, qui n'est pas financée sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » mais est à la charge de la branche « famille » du budget de la sécurité sociale.

L'ARS est versée, sous conditions de ressources, aux familles ayant au moins un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Elle est fixée en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, pour chacune des trois tranches d'âge définies par le code de la sécurité sociale. La revalorisation intervenue en 2012, à hauteur de 25 %, représente un coût annuel de près de 400 millions d'euros.

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

La loi de finances rectificative du 16 août 2012 a ensuite abondé les crédits de la mission « Enseignement scolaire » de 89,5 millions d’euros. Ces moyens supplémentaires ont permis de recruter dès la rentrée 2012 :

- 1 000 professeurs des écoles ;
- 100 conseillers principaux d’éducation ;
- 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés ;
- 2 000 assistants d’éducation qui assurent l’accompagnement des élèves ;
- 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté ;
- ainsi que 50 emplois dans l’enseignement technique agricole.

La priorité ainsi donnée au **rétablissement des moyens humains du service public de l’éducation**, détaillée dans la deuxième partie du présent rapport, vise à permettre un meilleur encadrement des élèves, ainsi qu’à tenir compte d’une augmentation des effectifs scolarisés :

- dans le premier degré, à hauteur de 34 200 élèves supplémentaires pour la rentrée 2013 et 32 000 pour la rentrée 2014, représentant des hausses annuelles de 0,5 % pour des effectifs scolarisés s’élevant à 6,7 millions d’élèves ;

- dans le second degré, à hauteur de 38 200 élèves supplémentaires pour la rentrée 2013 (+ 0,7 %) et 13 500 pour la rentrée 2014 (+ 0,2 %), pour des effectifs scolarisés s’élevant à 5,8 millions d’élèves.

B. LE RÉTABLISSEMENT DES POSTES SUPPRIMÉS SOUS L’ANCIENNE LÉGISLATURE : UN CIBLAGE DES CRÉATIONS D’EMPLOIS POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES

En stabilisant le nombre d’emplois publics, le Gouvernement s’engage dans une nouvelle politique de l’emploi public, après la **suppression de 147 000 ETPT¹ en exécution de 2008 à 2012** (hors impact de la seconde loi de finances rectificative du 16 août 2012).

Ces baisses d’effectifs ont tout particulièrement mis à contribution l’éducation nationale, où les suppressions d’emplois se sont élevées à 65 600 ETPT, comme détaillé dans le tableau ci-après.

¹ *Equivalent temps plein travaillé.*

Evolution des emplois par ministère (2008-2012, hors LFR du 16 août 2012)

(en ETPT)

Ministères (BG)	2008* (Exec**)	2009 (RAP)	2010 (RAP)	2011 (RAP)	2012 hors impact LFR (RAP)
Affaires étrangères	-152	-392	-271	-164	-122
Affaires sociales et santé		-348	-687	-295	-299
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-41	-804	-683	-658	-659
Culture et communication	-135	-108	-71	-93	-93
Défense	-9.069	-6.700	-8.368	-7.948	-9.561
Ecologie, développement durable, énergie	-2.205	-344	-1.322	-1.321	-1.222
Economie et finances	-3.062	-2.284	-3.583	-4.028	-2.996
Education nationale	-11.200	-9.989	-14.551	-16.826	-13.037
Egalité des territoires et logement					
Enseignement supérieur et recherche	0	-217	0	0	-85
Intérieur	-3.274	-4.605	-2.372	-618	-3.692
Justice	1.201	926	1.103	226	608
Outre-mers		3	0	0	0
Redressement productif		21	-1	-8	-3
Services du Premier ministre	146	319	35	204	55
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	-331	-221	-243	-292	-173
TOTAL	-28.122	-24.743	-31.014	-31.821	-31.279

Source : ministère du budget

L'objectif du Gouvernement est de procéder à une **stabilisation des effectifs sur l'ensemble de la durée du quinquennat**. Ainsi, les créations de postes dans les ministères prioritaires – dont 55 000 sur 5 ans pour la mission « Enseignement scolaire » (se répartissant entre 54 000 postes pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 1 000 postes dans l'enseignement technique agricole) - sont gagées par des suppressions de postes à due concurrence dans les missions non prioritaires.

Ce renforcement des moyens s'inscrit dans une perspective de **réduction des disparités sociales et territoriales, en ciblant les créations de postes** dans les territoires dits fragiles, suivant une définition relativement souple qui doit permettre une adaptation aux contextes locaux dans la déclinaison des objectifs par académie. Le rétablissement d'une formation initiale des maîtres donne lieu à des effectifs dédiés. En outre, la priorité est accordée au premier degré, à une étape de la scolarisation où se cristallisent les inégalités scolaires.

La répartition des 54 000 emplois créés au ministère de l'éducation nationale dans la loi d'orientation et de programmation

(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

**C. L'ÉVALUATION ET LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE :
DES LEVIERS DE RATIONALISATION DES DÉPENSES**

Le **programme ministériel de modernisation et de simplification** (PMMS) de l'Éducation nationale s'inscrit dans le contexte de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 en en reprenant les objectifs.

Le PMMS se décline en deux volets : améliorer le service aux citoyens et aux usagers, ainsi que le fonctionnement et l'organisation des administrations.

Pour améliorer le service aux usagers et partenaires de l'école, particuliers comme entreprises, le PMMS vise à :

- simplifier les démarches et mettre à la disposition de la communauté éducative de nouveaux services en ligne ;
- poursuivre un travail en profondeur visant à dématérialiser certaines procédures et les outils qui les portent, du livret scolaire pour les élèves et leurs parents aux conventions de stage pour les entreprises, et à moderniser et simplifier les échanges avec les citoyens par un travail sur le traitement des courriers ;
- simplifier les processus et les normes pour permettre aux personnels de se concentrer sur leur cœur de mission.

S'agissant de l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation des administrations, la poursuite de cet objectif suit deux axes :

- accroître le périmètre de responsabilité des acteurs déconcentrés et améliorer la coordination entre l'Etat et les collectivités locales ; à cet égard, le ministère estime que « *les évolutions qui se profilent dans le positionnement des services déconcentrés représentent une opportunité pour renforcer les missions de pilotage pédagogique du directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN)* »¹ ;
- moderniser et professionnaliser les fonctions support, en opérant :
 - . la refonte des systèmes d'information et la mutualisation de compétences ministérielles ou interministérielles, notamment dans le domaine des ressources humaines et dans le domaine financier ;
 - . l'enrichissement de l'animation des filières métier ;
 - . l'encouragement et la valorisation de l'innovation des agents ;
 - . l'anticipation des conséquences des nouvelles missions et des nouvelles organisations sur les compétences et les profils.

Parallèlement au PMMS, l'éducation nationale procède à une évaluation des politiques publiques, dans le cadre de la **modernisation de l'action publique** (MAP).

Pour 2013, le ministère de l'éducation nationale a choisi de lancer l'évaluation de quatre politiques publiques :

- la scolarisation des enfants en situation de handicap,
- l'éducation prioritaire,
- la lutte contre le décrochage (cf. *infra*),
- les relations entre l'école et l'entreprise, cette évaluation devant être engagée en fin d'année.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

S’agissant de l’éducation prioritaire, selon les données du ministère de l’éducation nationale, *« la France est aujourd’hui classée 27^{ème} sur les 34 pays de l’OCDE pour ce qui est de l’équité de son système éducatif. Dans ce contexte, la politique d’éducation prioritaire, qui a un peu plus de trente ans, est interrogée quant à sa pertinence et aux résultats obtenus.*

« A ce stade, les éléments de diagnostic mené dans le cadre de la MAP sont les suivants.

« L’éducation prioritaire bénéficie de moyens supplémentaires évalués à près de 1,1 milliard d’euros. Ce supplément de dotation qui représente 1,8 % du budget du ministère de l’éducation¹, est essentiellement consacré à la diminution du nombre d’élèves par classe, à des indemnités versées aux personnels et à la mise en place de dispositifs d’accompagnement.

« La carte de l’éducation prioritaire n’a cessé de s’étendre, au point de concerner aujourd’hui 18 % des écoliers et 20 % des collégiens, sans évolution de son adéquation supposée avec les difficultés scolaires et sociales rencontrées.

« Malgré les efforts, les mesures mises en œuvre n’ont pas répondu aux attentes. Globalement, les résultats des élèves de l’éducation prioritaire sont stables dans le premier degré et en baisse dans le second degré. Ils sont inégaux selon les académies et les réseaux.

« Ont aussi été identifiées des réussites remarquables dans de nombreux territoires, mais insuffisamment connues. Les observations conduites dans des écoles et établissements en réussite, les comparaisons internationales et la recherche valident pourtant un certain nombre de leviers particulièrement efficaces.

« Sur la base de ce diagnostic, le Gouvernement a décidé de maintenir la politique d’éducation prioritaire dans un esprit de justice sociale et d’équité, mais d’en repenser les modalités. Outre les mesures issues de la « refondation de l’école de la République », la réforme reposera sur quatre axes :

- l’évolution des pratiques pédagogiques et éducatives ;*
- le renforcement de l’accompagnement et de la formation des personnels ;*
- le renforcement du pilotage de la politique ;*
- la révision des modes d’allocation des moyens.*

« Les travaux d’évaluation se concentrent actuellement sur les différents scénarios de transformation envisageables. Ces derniers seront notamment discutés lors des assises de l’automne 2013 associant largement les acteurs. Un rapport final sera établi pour décembre 2013 ou janvier 2014 »².

¹ Souligné par vos rapporteurs spéciaux.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

Si ce constat ne peut qu'être partagé, les solutions fondées sur un ciblage des aides sur les zones les plus prioritaires et une évolution des pratiques pédagogiques requerront un nécessaire consensus et la mise en place d'outils d'évaluation communs fiables. En outre, au regard de ces objectifs, vos rapporteurs spéciaux expriment leur souhait d'être informés de l'évolution des travaux d'évaluation en temps réel, et pas seulement lors de la discussion des crédits ou dans le cadre de missions de contrôle budgétaire.

II. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉDUCATION : LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES ET L'AVENIR DES RASED

A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES AU MILIEU DU GUÉ

Suite à la mise en place de la semaine de quatre jours en 2008, les écoliers français avaient le nombre de jours d'école le plus faible des 34 pays de l'OCDE : 144 jours contre 187 jours en moyenne dans l'OCDE, ce qui conduisait à concentrer fortement un volume annuel d'enseignement élevé (864 heures par an contre 799 heures en moyenne dans les autres pays de l'OCDE).

La mise en place des nouveaux rythmes scolaires a ainsi visé à remédier à cette situation en se fondant sur les principes suivants :

- un allègement de la journée de classe de 45 minutes en moyenne ;
- une meilleure articulation des temps scolaire et périscolaire, dans des conditions d'égal accès à des activités d'éveil culturel et artistique pour tous les enfants d'un même territoire.

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 sur la réforme des rythmes scolaires a ainsi prévu :

- le passage à une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin (ou le samedi matin, sur dérogation) ;
- une durée d'enseignement de 5 h 30 au maximum par jour ;
- une demi-journée n'excédant pas 3 h 30 ;
- une pause méridienne de 1 h 30 au minimum ;
- des activités pédagogiques complémentaires.

Les durées quotidiennes et par demi-journée de 5 h 30 et 3 h 30 peuvent également faire l'objet de dérogations.

En outre, la mise en place du « projet éducatif territorial » (PEDT) a visé à coordonner l'action des différents acteurs concernés en matière d'activités périscolaires. Ce document est élaboré conjointement par la collectivité, les services de l'Etat et les autres partenaires intéressés. Il

formalise l'engagement des différents partenaires (collectivités, éducation nationale, autres ministères, associations...) à se coordonner pour organiser des activités éducatives et assurer l'articulation de leurs interventions. Il permet donc d'organiser des activités périscolaires prolongeant le service public d'éducation et en complémentarité avec celui-ci.

Les communes avaient le choix de mettre en œuvre la réforme dès la rentrée 2013, avant une généralisation à l'ensemble du territoire en 2014. Le **nombre de communes** appliquant la semaine de neuf demi-journées à la **rentrée 2013 s'élève à 3 991**. Parmi celles-ci, 2 953 comptent moins de 2 000 habitants et 32 plus de 50 000 habitants. A la rentrée 2013, **1,35 million d'élèves (dont 53 000 scolarisés dans le privé), soit 22,2 % de l'effectif total des élèves du secteur public**, sont concernés.

Le nombre de communes ayant décidé le report de cette réforme à la rentrée 2014 s'élève à 18 907, dont 14 925 de moins de 2 000 habitants et 91 de plus de 50 000 habitants.

Conformément à ses attributions, votre commission des finances s'intéresse tout particulièrement aux **conséquences financières de la réforme**, notamment **pour les collectivités territoriales**.

L'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école a institué un fonds en faveur des communes mettant en œuvre la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2013. Les modalités d'organisation du fonds sont précisées par un décret et un arrêté du 2 août 2013 fixant le taux des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires.

Le fonds est destiné à fonctionner sur les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015. Ayant une vocation temporaire et étant centré sur les collectivités qui mettront en œuvre la réforme dès la rentrée 2013, ce fonds n'a donc pas vocation à compenser le coût – difficilement chiffrable – de la réforme pour les collectivités, mais à les inciter à la mettre en œuvre dès la première année.

Pour les dotations du fonds, la **part forfaitaire** a été fixée à 50 euros par élève et la **part majorée** à 40 euros par élève pour l'année 2013-2014, puis 45 euros pour l'année 2014-2015. Le bénéfice de la part majorée est identifié à partir des listes fournies par le ministère de l'intérieur¹. Des prestations versées par les caisses d'allocations familiales, à hauteur de 53 euros par an et par enfant, s'ajoutent à ces montants.

¹ La majoration forfaitaire est réservée aux communes suivantes :

- les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine cible (« DSU-cible »), soit 250 communes de 10 000 habitants et plus et 30 communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants ;

- les communes éligibles à la dotation de solidarité rurale cible (« DSR-cible »), soit 10 000 communes de moins de 10 000 habitants ;

En 2013, le ministère de l'éducation nationale abondera le fonds à hauteur de 30 millions d'euros afin de couvrir les dépenses relatives aux acomptes versés au dernier trimestre 2013. En 2014, le fonds bénéficiera de l'apport de 62 millions d'euros du Fonds national d'action sociale (FNAS) qui ont été inscrits dans la convention d'objectifs et de gestion entre la CNAF et l'Etat pour la période 2013-2017.

Comme votre rapporteur spécial Claude Haut l'avait souligné dans son rapport pour avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école, le financement de la réforme intervient dans un contexte où **les collectivités territoriales sont sollicitées par ailleurs** (à hauteur de 1,5 milliard d'euros dans le PLF 2014) **pour participer à l'effort de redressement des finances publiques.**

Si l'ensemble des associations d'élus entendues par le rapporteur pour avis ont apporté leur soutien au principe de la réforme, en reconnaissant l'amélioration des conditions d'enseignement qu'elle permet, des obstacles avaient été identifiés en amont. Ceux-ci étaient liés à des difficultés pratiques d'organisation, aux contraintes d'un calendrier qui a semblé trop serré à certains élus ou encore, à des raisons financières. Des coûts indirects – sur l'organisation (comme le nettoyage des locaux), la restauration ou encore le transport scolaire – avaient été pointés.

Sur le **coût** des activités périscolaires, l'Association des maires de France (AMF) avait avancé le chiffre d'un coût net de **600 millions d'euros au moins et jusqu'à 1 milliard d'euros**, en se basant sur une enquête réalisée auprès de certaines communes, qui faisait apparaître un coût par élève se situant entre 100 et 150 euros. Pour sa part, le président du comité des finances locales (CFL) a avancé devant votre commission des finances¹ le montant de **800 millions d'euros**. Enfin, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) estime, à partir d'enquête auprès de ses adhérents, que la réforme se traduira par une **hausse de 18,8 % du budget consacré par les communes rurales à l'éducation**. Pour ces communes, ce budget peut déjà représenter, avant réforme, la moitié du budget de fonctionnement.

Ces différentes remarques restent d'actualité, alors que la réforme a vocation à être généralisée à la rentrée 2014. En tout état de cause, il était nécessaire de maintenir la part forfaitaire à la prochaine rentrée au regard des besoins de financement avérés, tels qu'ils apparaissent d'ores et déjà dans la mise en œuvre de la réforme, pour répondre aux attentes des enfants, de leurs parents et de la communauté éducative. Cette position rejoint celle de l'ensemble des associations d'élus. Bien évidemment, ces sommes seront dédiées à la réforme des rythmes scolaires. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que des amendements à l'Assemblée nationale aient maintenu le

- les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que la collectivité de Saint-Martin.

¹ Audition précitée devant la commission des finances le 10 avril 2013.

montant des aides à la rentrée 2014¹. La question de la pérennisation du fonds méritera toutefois d'être reconsidérée au regard des charges qui pèsent sur les collectivités territoriales.

B. LES RASED : UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER

La réussite éducative de tous les élèves figure au cœur des ambitions de l'éducation nationale et nécessite une action dès le plus jeune âge. A cette fin, les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ont été créés en 1990. Ils ont permis l'intervention de professeurs spécialisés et de psychologues scolaires, en renfort des équipes enseignantes.

Toutefois, entre 2008 et 2012, les suppressions de postes dans l'éducation nationale n'ont pas épargné les RASED : quelque 5 000 postes de RASED ont disparu, au détriment de la qualité de l'enseignement pour les enfants qui en avaient pourtant le plus besoin. Les arguments d'organisation semblent avoir essentiellement été mis au service d'une politique de réduction des effectifs, alors que les RASED constituent un outil apprécié et reconnu dans le champ des politiques de l'éducation nationale, comme l'ont observé vos rapporteurs spéciaux à l'issue de leur mission de contrôle budgétaire sur les RASED conduite au premier semestre de l'année 2013.

Sur les 54 000 postes devant être créés dans l'éducation nationale au cours du quinquennat, 7 000 postes nouveaux seront pourvus pour favoriser l'évolution des pratiques pédagogiques, en prévoyant plus de professeurs que de classes pour, « *dans les secteurs les plus fragiles* ». Une partie de ces 7 000 postes permettra de renforcer l'action des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Cette mention des RASED dans la loi d'orientation pour l'école a été introduite par nos collègues députés de la commission des affaires culturelles et de l'éducation lors de l'examen du projet de loi en première lecture.

Des interrogations demeurent toutefois sur l'articulation du programme « plus de maîtres que de classes » avec le rétablissement des moyens des RASED. Concrètement², la mise en œuvre de ce programme signifie que, dans le cadre d'un contrat éducatif et pédagogique entre l'école et les autorités académiques, onze professeurs seront présents pour dix classes dans les zones d'éducation prioritaire ou celles présentant des besoins similaires pour améliorer les résultats scolaires. Les implantations de ces créations de postes répondront donc à des objectifs différents de ceux des RASED, mais dans des zones ayant des besoins éducatifs plus importants pour réduire les inégalités scolaires. Les mêmes territoires ont vocation à bénéficier d'un soutien accru dans le cadre des RASED.

¹ Cf. infra, la présentation des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.

² Ces précisions ont été apportées par la circulaire n° 2008-2012 du 28 décembre 2012 « plus de maîtres que de classes ».

C'est pourquoi, à l'issue de leur mission de contrôle budgétaire, vos rapporteurs spéciaux ont préconisé de rétablir, sur la durée de la législature, les postes de RASED supprimés entre 2008 et 2012, en complémentarité avec le dispositif « plus de maîtres que de classes ».

Après les 100 créations de postes décidées à la rentrée 2012, les données manquent pour la rentrée 2013. Faute de réponse du ministre aux recommandations qu'ils ont formulées dans leur rapport de contrôle budgétaire, vos rapporteurs spéciaux se réservent la possibilité, **si cette absence de réponse perdurait, d'évoquer à nouveau la question des RASED en commission des finances, voire en séance publique, et de poursuivre leurs travaux sur le sujet.**

DEUXIÈME PARTIE : LE RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION

I. PRÈS DE 9 000 CRÉATIONS D'EMPLOIS : UNE ÉVOLUTION CONFORME À LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

A. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS DE 9 170 ETP

L'augmentation des effectifs de la mission « Enseignement scolaire » s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

L'investissement en capital humain est le meilleur garant de la prospérité future d'une nation. Il a un impact sur la croissance potentielle, en améliorant la productivité et l'employabilité des travailleurs. Par ailleurs, favoriser l'égal accès de tous les enfants à l'éducation contribue à la réduction des inégalités sociales et à la résorption de la fracture territoriale.

Dès 2012, un coup d'arrêt a été donné aux **suppressions continues de postes dans l'éducation nationale engagées par l'ancienne majorité** en application de la politique de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, qui atteignait le rythme « de croisière » de **14 000 suppressions de postes par an en moyenne pendant cinq ans**.

La priorité nouvelle accordée à l'éducation nationale s'est traduite, dans la **loi de finances pour 2013**, par la création de 9 011 postes supplémentaires (ETP¹) à la rentrée 2013, dont 230 pour l'enseignement technique agricole.

Conformément aux engagements du Président de la République, le rétablissement d'une année de formation initiale des enseignants s'est accompagné, dès l'adoption de la loi de finances pour 2013, d'une action destinée à faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat. La création, dès le 1^{er} janvier 2013, de **6 000 emplois d'avenir professeurs** a ainsi constitué une première étape de la mise en œuvre de cette forme de pré-recrutement au métier d'enseignant.

¹ Emplois équivalent temps plein. Votre rapporteur rappelle qu'un poste (ou ETP), créé à la rentrée scolaire le 1^{er} septembre de l'année n, ne se traduit que par un tiers d'emploi équivalent temps plein travaillé la première année (ETPT), puisque le fonctionnaire n'est en poste que les quatre derniers mois de l'année civile (soit un tiers d'année). La création, comme la suppression de postes, dans l'éducation nationale ne produira normalement ses effets pleinement qu'à l'issue de l'exercice budgétaire suivant.

Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a détaillé la **programmation des 60 000 emplois devant être créés dans l'enseignement au cours de la législature.**

Sur ce total de **60 000 postes**, **54 000 emplois** seront créés au **ministère de l'éducation nationale**, **5 000 au ministère de l'enseignement supérieur** et **1 000 au ministère de l'agriculture au titre de l'enseignement technique agricole.**

Dans le présent projet de loi de finances, **la mission « Enseignement scolaire » bénéficie de la création de 8 984 postes**, comme détaillé ci-après, ce qui est conforme aux objectifs de la loi de programmation et aux engagements de recréer 60 000 postes dans l'éducation nationale au cours de la législature.

Compte tenu du fait que les créations d'emplois interviennent au 1^{er} septembre de l'année n, et ne produisent d'effet en année pleine que le 1^{er} janvier de l'année n+ 1, **le plafond d'emplois de la mission proposé par le PLF 2014 s'élève à 979 192 ETPT, en hausse de 9 170 ETPT par rapport à la LFI 2013**, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Cette évolution fait apparaître la **priorité accordée au premier degré** qui, pour le seul enseignement public, bénéficie de 44 % de l'augmentation du nombre d'ETPT (à hauteur de 4 040 ETPT).

L'enseignement privé (hors enseignement technique agricole) bénéficie de 9 % des créations de postes.

Cette hausse du plafond d'emplois traduit l'extension en année pleine des créations d'emplois à la rentrée 2013, et l'effet, à hauteur de 0,33 ETPT (soit quatre mois sur douze), des créations d'emplois proposées à la rentrée 2014.

Evolution proposée du plafond d'emplois dans le PLF 2014

(ETPT)

	Plafond autorisé 2013 (1)	Plafond demandé 2014 (2)*	Mesures de transfert 2014 (3)	Corrections techniques 2014 (4)	Schéma d'emplois (5)
Programme 140 Enseignement public 1^{er} degré	318 510	322 388	-162	0	+ 4 040
<i>enseignants 1^{er} degré</i>			- 3	- 4	+ 464
<i>enseignants stagiaires</i>					
<i>encadrement</i>				+ 4	+ 3 576
<i>administratifs</i>			- 159		
Programme 141 Enseignement public 2^{ème} degré	446 636	450 149	- 28	- 41	+ 3 582
<i>enseignants 1^{er} degré</i>				+ 12	
<i>enseignants 2nd degré</i>				- 78	- 556
<i>enseignants stagiaires</i>					+ 4 071
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>				- 6	
<i>encadrement</i>			- 1	+ 26	
<i>Administratifs</i>			- 27	+ 5	+ 67
Programme 230 Vie de l'élève	35 795	36 517	+ 159	+ 41	+ 522
<i>enseignants stagiaires</i>					+ 89
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>			+ 159	+ 41	+ 433
Programme 139 Enseignement privé 1^{er} et 2^{ème} degrés	130 779	131 578	+ 3	0	+ 796
<i>enseignants 1^{er} degré</i>			3		- 56
<i>enseignants 2nd degré</i>					- 43
<i>enseignants stagiaires</i>					+ 895
Programme 214 Soutien	23 714	23 741	0	0	+ 27
Programme 143 Enseignement technique agricole	14 597	14 819	0	+ 19	+ 203
<i>enseignants</i>				+ 19	+ 203
TOTAL	970 031	979 192	- 28	+ 19	+ 9 170

* (2) = (1) + (3) + (4) + (5)

Source : projet annuel de performances

B. UN SCHEMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT LA REFONTE DE LA POLITIQUE DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS

1. La création de 8 984 postes (ETP)

Comme le montre le tableau ci-après, la restauration d'une année de formation initiale se traduit par une augmentation des effectifs d'enseignants stagiaires.

Au total, l'évolution des emplois s'élève à +8 804 ETP, auxquels il convient d'ajouter la création de 150 postes d'enseignants sur le programme 143 « Enseignement technique agricole » et 30 emplois directement rémunérés par les établissements locaux d'enseignement, soit au total la **création de 8 984 postes**.

Le tableau ci-après détaille les créations de postes proposées dans l'enseignement scolaire (hors enseignement technique agricole), hors programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » pour lequel le solde des créations et suppressions d'emplois est nul.

Impact du schéma d'emplois 2014 (hors enseignement technique agricole)

	Prog. 140		Prog. 141		Prog. 230		Prog. 139	
	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
Enseignants 1 ^{er} degré	800	464					-167	-56
Enseignants 2 ^{ème} degré			- 2 333	- 556			-243	-43
Stagiaires	4 042	3 576	4 854	4 071	168	89	1 183	895
Encadrement								
Administratifs				67				
Accompagnement et suivi					500	433		
TOTAL	4 842	4 040	2 521	3 582	668	522	773	796

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2014

S'agissant du programme 143, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de ce que **l'hémorragie d'emplois constatée l'année dernière pour l'enseignement technique agricole soit désormais arrêtée**, même si l'évolution du schéma d'emplois ne permet pas de rattraper l'intégralité des coupes réalisées pendant le précédent quinquennat (+ 150 emplois en 2014 après + 200 emplois en 2013, à comparer à - 280 emplois en 2012).

Au sein de l'enseignement technique agricole, l'enseignement public avait payé le plus lourd tribut à la politique de réduction des effectifs d'enseignants conduite sous la précédente législature : dans la LFI 2012, 60 % des suppressions d'emplois concernaient l'enseignement agricole public, alors qu'il ne représente que 37 % des effets scolarisés. Le budget 2014 permet donc d'opérer un rééquilibrage, car, à l'inverse, les créations d'emplois s'élèveront à 105 dans l'enseignement public et 45 dans l'enseignement privé (après, respectivement, 140 et 60 emplois dans la LFI 2013).

2. Les conséquences sur les recrutements de la réforme de la formation initiale

L'année 2013 apparaît comme une année charnière donnant lieu à deux types de recrutements d'enseignants.

- **une « première vague » de concours selon les modalités antérieurement en vigueur**, pour les concours de recrutement externe, destinés aux étudiants en cours de deuxième année de master ; **les candidats admis ont été affectés à la rentrée 2013, avec une décharge d'au moins 3 heures** afin de permettre un accompagnement de leur prise de poste ; ces stages ont été regroupés en tout début d'année scolaire, période pendant laquelle leur service sera assuré par des titulaires remplaçants disponibles à cette période de l'année ; **11 000 postes** ont ainsi été proposés pour les concours externes du **second degré public** et **9 000 postes** aux concours du **premier degré public** (soit **20 000 postes au total**).

- **en juin 2013, une seconde série de concours organisée selon de nouvelles modalités pour recruter les enseignants destinés à pourvoir les postes de la rentrée 2014**, suivant un calendrier d'admissibilité en juin 2013 et d'admission en juin 2014. Au cours de l'année universitaire 2013-2014, ces étudiants sont formés au sein des **nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE)**. Ces **modalités transitoires**, afin de d'assurer le passage vers des concours refondés, ont porté sur les besoins de la rentrée 2014 : **10 750 postes** ont été ouverts **aux concours externes du second degré public** et **8 500 postes** aux **concours du premier degré public** (soit **19 250 postes au total**).

La session 2014 de droit commun sera la première session renouvelée de concours. Les lauréats seront affectés l'année suivant leur admission en septembre 2015, après une année de formation initiale pendant laquelle ils partageront leur service entre une formation au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et un stage en responsabilité dans une école ou un établissement scolaire, en assurant un demi-service d'enseignement devant les élèves. Le niveau des recrutements doit ainsi permettre de couvrir les besoins à la rentrée 2015. A ce titre, 10 800 postes sont proposés pour les concours externes du second degré public et 8 611 postes pour le premier degré public, soit 19 411 postes au total.

Sans constituer un retour aux instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), les ESPE ont vocation à devenir l'opérateur de formation de l'Etat en faveur des enseignants et des étudiants qui se préparent aux concours de l'enseignement.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent qu'une des premières orientations du nouveau Gouvernement ait justement porté sur la formation initiale des enseignants, en restaurant une année complète avant leur « immersion totale » en classe. Cette réforme apparaissait d'autant plus nécessaire que les nouveaux enseignants, par le jeu des affectations, pouvaient se retrouver d'emblée confrontés à des classes situées en zone sensible ou dites difficiles.

II. UNE AUGMENTATION DE 1,1 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL

A. UNE PROGRESSION RALENTIE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DU COÛT DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Avec 60,22 milliards d'euros, les dépenses de personnel inscrites dans le projet de loi de finances pour 2014 sont en hausse de 1,1 % par rapport à la LFI 2013 (59,55 milliards d'euros), soit un ralentissement par rapport à 2013 (+ 3%).

Les rémunérations d'activité évoluent au même rythme, s'élevant à 34,86 milliards d'euros contre 34,46 milliards en 2013, soit une progression de + 1,2 %.

L'accroissement des cotisations et contributions sociales atteint 1,3 %. Cette hausse intègre une contribution de la mission « Enseignement scolaire » au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS « Pensions ») à hauteur de 18,5 milliards d'euros, soit une hausse de 2,1 % par rapport à 2013, en progression nettement moins rapide qu'en 2013 (+ 9 %).

Ce phénomène traduit notamment la stabilisation du taux de contribution employeur de l'Etat, à 74,28 % en 2014. En y ajoutant la contribution spécifique pour les allocations temporaires d'invalidité, soit 0,32 %, le taux se maintient au même niveau qu'en 2013, soit 74,60 %.

Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Total
Total	19,24	30,38	1,92	6,37	1,45	0,86	60,22
Rémunérations d'activité	10,43	17,37	1,18	4,47	0,87	0,54	34,86
Cotisations et contributions sociales	8,78	12,89	0,71	1,87	0,55	0,32	25,13
Prestations sociales et allocations diverses	0,03	0,12	0,03	0,03	0,03	0,01	0,24

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Parmi les crédits destinés aux rémunérations d'activité sur la mission « Enseignement scolaire », **les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires** des enseignants du public et du privé se sont élevés à 1,29 milliard d'euros pour l'année scolaire 2012-2013. Ils ont **enregistré une baisse historique** à hauteur de 27,5 millions d'euros, soit 2,1 %, sous l'effet des créations de postes, **validant ainsi la prévision formulée par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du PLF 2012 : une partie des créations de postes seraient autofinancées par le moindre recours aux heures supplémentaires**. L'économie réalisée représente un peu plus de 10 % du coût du schéma d'emplois en année pleine, soit **l'équivalent de la création de 1 000 postes**.

La diminution du coût des heures supplémentaires contribue ainsi à la maîtrise de la masse salariale.

En particulier, les heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont versées lorsque le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier, sont en nette baisse : 347,5 millions d'euros durant l'année scolaire 2012-2013 pour l'enseignement public et privé (- 3,7 % par rapport à l'année scolaire 2011-2012).

Même si elle représente un nombre d'heures effectuées inférieur, la dépense au titre des heures supplémentaires années (HSA)¹ est deux fois supérieure à ce montant (679 millions d'euros pour le seul enseignement public au cours de l'année scolaire 2012-2013, en baisse de 1 % par rapport à l'année scolaire 2011-2012). Au cours de l'année scolaire 2012-2013, dans l'enseignement public et privé, 641 707 HSA ont été effectuées, en diminution de 2,7 % par rapport à l'année 2011-2012.

En 2014, la totalité des contingents d'heures supplémentaires est reconduite et les dispositifs tels que l'accompagnement éducatif après les cours, la réussite scolaire au lycée, les stages d'anglais au lycée se poursuivent.

Ventilation de la dépense relative aux heures supplémentaires dans les programmes relatifs à l'enseignement public

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2010-2011	2011-2012	2012-2013
HSA	679 627 808	686 068 460	679 063 906	511 637	512 603	506 276
HSE	322 475 529	322 404 371	309 540 813	8 302 869	8 298 697	8 226 314
HI	69 263 577	68 956 089	70 371 934	1 229 167	1 224 797	1 244 741
Autres heures	24 398 059	23 625 646	20 701 991	821 283	818 691	816 844
TOTAL	1 095 764 973	1 101 054 566	1 079 678 645	ns	ns	ns

ns : non significatif.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ventilation de la dépense relative aux heures supplémentaires dans le programme 139 relatif à l'enseignement privé

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2010-2011	2011-2012	2012-2013
HSA	165 182 070	165 494 039	159 985 877	146 668	146 945	135 431
HSE	39 428 254	38 433 675	37 987 947	1 008 137	1 028 739	1 079 652
HI	12 173 190	12 824 021	12 926 834	253 186	266 723	237 696
Autres heures	1 616 994	1 499 587	1 208 824	33 899	31 438	51 652
TOTAL	218 400 508	218 251 322	212 109 482	ns	ns	ns

ns : non significatif

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente, sur l'ensemble de l'année scolaire, leur maximum hebdomadaire de service. Le taux annuel de cette indemnité se calcule en divisant le traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire par son maximum de service réglementaire, le résultat ainsi obtenu étant multiplié par la fraction 9/13^{èmes}, qui équivaut à 36/52^{èmes}, soit la durée effective de l'année scolaire (36 semaines) et la durée de l'année civile. Depuis le 1^{er} septembre 1999, le montant de la première heure HSA accomplie par les enseignants au-delà de leur obligation réglementaire de service est majoré de 20 %. Parallèlement, le nombre d'heures supplémentaires que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été ramené de deux à une.

B. UNE MASSE SALARIALE EN PROGRESSION DE PRÈS DE 1 % SOUS L'EFFET DES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Hors contribution au CAS « Pensions », la masse salariale passe de 41,33 milliards d'euros en socle 2013 à 41,72 milliards d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une progression (+ 0,39 milliard d'euros, + 0,94 %) qui traduit l'augmentation du nombre d'emplois, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Cette hausse s'explique aux deux tiers par l'évolution de la masse salariale :

- les mesures catégorielles ont un effet de + 93,6 millions d'euros, soit un montant comparable à celui du PLF 2013 (93,2 millions d'euros) ; il est prévu une enveloppe de mesures en faveur des fonctionnaires de catégorie C, communes à l'ensemble de la fonction publique, selon des modalités qui seront à définir par voie d'accord salarial ; les mesures catégorielles du programme 143 « Enseignement technique agricole » correspondent notamment au reclassement des contractuels de l'enseignement agricole ; seules les mesures catégorielles déjà mises en place peuvent être détaillées dans les documents budgétaires, dans l'attente des mesures catégorielles qui seront négociées ultérieurement ;

Principales mesures catégorielles du PLF 2014 antérieures au dépôt du PLF

- Mise en place de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), entrée en vigueur en septembre 2013, pour l'enseignement public : 46,3 million d'euros en 2014 sur le programme 140 (coût en année pleine : 128,3 millions d'euros) ;

- Modification des conditions d'avancement de grade des professeurs des écoles de l'enseignement public, entrée en vigueur en septembre 2013 : 4,8 millions d'euros en 2014 sur le programme 140 (coût en année pleine : 7,3 millions d'euros) ;

- Mise en place de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), entrée en vigueur en septembre 2013, pour l'enseignement privé : 8,2 million d'euros en 2014 sur le programme 139 (coût en année pleine : 22,7 millions d'euros) ;

- Modification des conditions d'avancement de grade des professeurs des écoles de l'enseignement privé, entrée en vigueur en septembre 2013 : 0,6 million d'euros en 2014 sur le programme 139 (coût en année pleine : 0,9 million d'euros) ;

- Modification des conditions d'avancement de grade des conseillers principaux d'éducation, entrée en vigueur en septembre 2013 : 0,31 million d'euros en 2014 sur le programme 230 (coût en année pleine : 0,47 million d'euros).

Source : projet annuel de performances

- **l'impact du schéma d'emplois (+ 262,8 millions d'euros)**, correspondant d'abord à l'extension en année pleine des créations d'emplois de la rentrée 2013 (+ 189,4 millions d'euros), puis aux effets sur quatre mois (du 1^{er} septembre au 31 décembre) des créations d'emplois prévues à la rentrée 2014 (+ 73,3 millions d'euros) ;

- les **mesures générales (+ 103,6 millions d'euros)**, correspondant à la garantie individuelle en faveur du pouvoir d'achat (**GIPA**¹) à hauteur de 83,6 millions d'euros et les **mesures en faveur des bas salaires** (17,4 millions d'euros), lesquelles sont inscrites à titre de provision sous l'effet notamment de la revalorisation du SMIC ;

- un glissement vieillesse technicité (**GVT**)² solde de **+ 51,5 millions d'euros** ;

- la ligne « **Débasage de dépenses au profil atypique** » représente un **impact budgétaire global de + 10,4 millions d'euros**, et la ligne « **Rebasage de dépenses au profil atypique** » (hors GIPA) atteint un montant de - 110,6 millions d'euros ; ces mesures de débasage et de rebasage correspondent notamment à la suppression des retenues pour jour de carence (coût en rebasage) et les retenues pour fait de grève (gain inscrit en rebasage), ainsi qu'aux rétablissements de crédits ;

- des mesures diverses (- 10,9 millions d'euros), résultant notamment d'un moindre recours aux heures supplémentaires suite aux créations d'emplois.

¹ La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

² Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :
- le GVT positif (+ 618,2 millions d'euros dans le PLF 2014), correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),
- le GVT négatif (- 566,6 millions d'euros dans le PLF 2014), traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Prog 140	Prog 141	Prog 230	Prog 139	Prog 214	Prog 143	TOTAL
Solde exécution 2013 retraité	11 927,7	20 086,5	1 382,6	6 300,6	1 016,4	617,9	41 331,7
<i>Prévision exécution 2013 hors CAS Pensions</i>	11 906,8	20 069,7	1 379,5	6 300,6	1 014	650,7	41 321,3
<i>Changements de périmètre du programme 2013/2014</i>	-4,9	-0,9	4,8	0,1	0,9	0	0
<i>Débasage de dépenses au profil atypique</i>	25,8	17,7	-1,7	-0,1	1,5	-32,8	10,4
Impact du schéma d'emplois	108	109	15	25,2	0	5,6	262,8
<i>Schéma d'emplois de l'année 2013</i>	68,2	89,5	9,2	19,2	0	3,3	189,4
<i>Schéma d'emplois de l'année 2014</i>	39,8	19,5	5,8	5,9	0	2,3	73,3
Mesures catégorielles	58	15	1,2	9,8	6	3,6	93,6
Mesures générales	13,7	62,3	9,1	11,4	6,6	0,5	103,6
<i>GIPA</i>	13,7	56,8	3	8,8	3,4	0,4	86,1
<i>Mesures bas salaires</i>	0	5,5	6,1	2,6	3,1	0,1	17,4
GVT solde	28,5	16,2	0,6	5	0,7	0,5	51,5
<i>GVT positif</i>	229,4	242,7	11,7	114,1	9,4	10,9	618,2
<i>GVT négatif</i>	-200,9	-226,4	-11,1	-109,1	-8,7	-10,4	-566,6
Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA	-43,6	-60,9	0,9	-5,6	-2,3	0,9	-110,6
Autres		-22		-15,5		26,6	-10,9
TOTAL	12 092,2	20 206,1	1 409,4	6 330,8	1 027,3	655,7	41 721,7

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

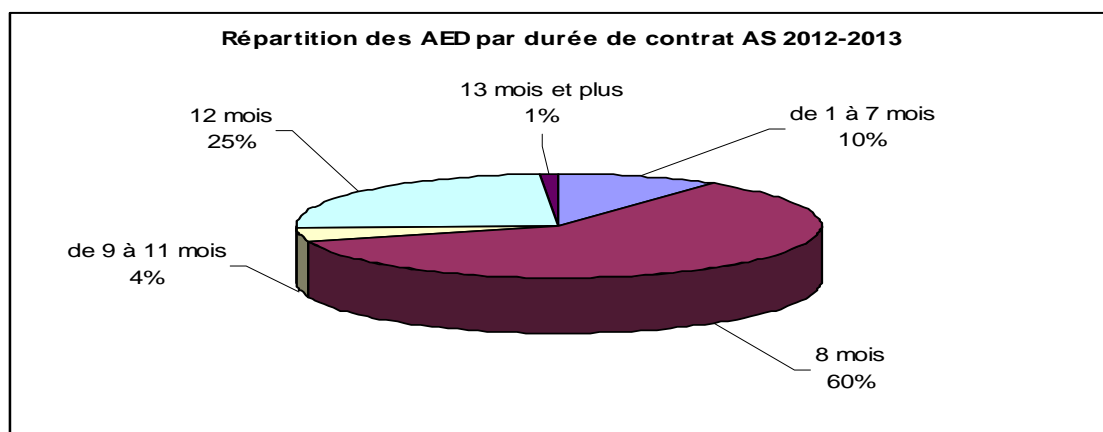
III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE II : UNE QUESTION D'AVENIR ET DE STATUTS

A. LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION : UNE POPULATION DISPARATE, NE RELEVANT PAS DES PLAFONDS D'EMPLOIS

Le ministère de l'éducation nationale emploie des personnes en contrats aidés, mis à la disposition des établissements publics locaux d'éducation, et rémunérés sur des crédits d'intervention de titre 6. Ces contrats sont des contrats de droit privé à durée déterminée qui s'adressent aux personnes rencontrant les plus grandes difficultés d'insertion. Ils ont pour objet de faire acquérir à leurs titulaires une expérience professionnelle assortie d'actions d'accompagnement et de formation, en vue de leur permettre de retrouver un emploi de droit commun dans le secteur privé ou public.

Le décret n° 2012-1000 du 27 août 2012 a créé une nouvelle mission incombant aux assistants de prévention et de sécurité (APS). Telle qu'expliquée par le ministère, en réponse à vos rapporteurs spéciaux, les APS sont « destinés à augmenter, dès la rentrée 2012, le nombre d'adultes présents dans les établissements les plus exposés aux phénomènes de violence. [Ils] contribuent à l'analyse de la situation de l'établissement pour favoriser la mise en place de mesures de prévention et participent à l'action éducative, en lien avec les autres personnels ».

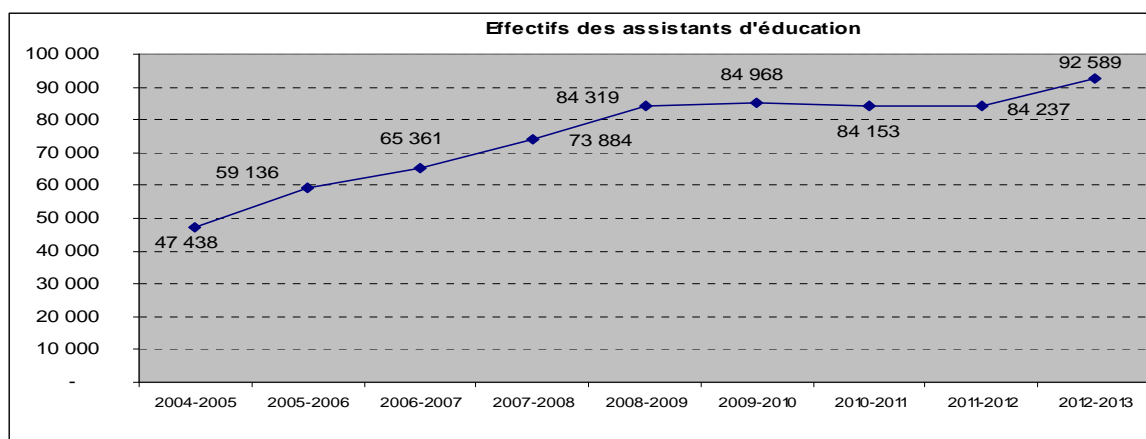
63 % des assistants d'éducation ont été recrutés pour assurer un emploi à temps partiel et 74 % l'ont été sur des contrats d'une durée inférieure à 12 mois.



Source : requête académique du 17 juin 2013

Les effectifs d'assistants d'éducation ont augmenté régulièrement jusqu'à la fin de l'année scolaire 2009-2010. Ils ont alors atteint 84 968, soit près du double de l'année 2004-2005 (47 438). Conséquence de la politique de restriction budgétaire du précédent Gouvernement, la diminution du nombre des assistants d'éducation observée au cours de l'année 2010-2011 (- 1 %) après un palier à la rentrée 2011-2012 (84 237) n'a été enrayée qu'à la rentrée 2012 du fait des mesures d'urgence décidées par le Gouvernement (92 589 assistants à la rentrée 2012-2013, soit une hausse de 9,9 %).

Au regard du rôle indispensable que jouent les AVS pour l'accompagnement des élèves, ainsi que l'appui administratif et technique aux écoles pour la réforme des rythmes scolaires, **il faut se féliciter que le contingent d'auxiliaires de vie scolaire individuels ait été relevé de 30 000 à la rentrée 2013.**



Source : DGRH- annuaire epp juin 2013

Vos rapporteurs spéciaux ont déjà eu l'occasion de souligner les conséquences néfastes des restrictions budgétaires des dernières années. Recrutés par les EPLE, les assistants d'éducation ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs. La Cour des comptes a d'ailleurs déjà dénoncé le « vide juridique » qui permet au ministère de ne pas prendre en compte des emplois permanents financés entièrement par l'Etat, et dont le recrutement est décidé et effectué par des agents de l'Etat pour faire face à des besoins permanents du service public. Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, elle a donc recommandé de mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou de créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés peut justifier.

B. DE NOUVELLES DISPOSITIONS STATUTAIRES

L'article L. 916-1 du code de l'éducation dispose que « *les assistants d'éducation peuvent être recrutés par les établissements [publics locaux] d'enseignement (EPL) pour exercer des fonctions d'assistance à l'équipe éducative, fonctions en lien avec le projet d'établissement, notamment pour l'encadrement et la surveillance des élèves et l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des élèves handicapés, y compris en dehors du temps scolaire* ».

Le même article précise les conditions dans lesquelles ils peuvent être recrutés. Il souligne également le caractère précaire de leur situation : « *Les assistants d'éducation sont recrutés par des contrats d'une durée maximale de 3 ans, renouvelables dans la limite d'une période d'engagement totale de 6 ans* ».

Outre qu'il ne favorise pas une information claire et précise du Parlement, le statut actuel a pour conséquence une montée de l'emploi précaire, d'autant plus choquante que de nouvelles missions leur sont confiées et que leur stabilité contribue à la réussite de leur action, notamment auprès des enfants handicapés.

Au regard des incertitudes que soulèvent le statut et l'avenir des assistants d'éducation, les concours organisés en 2013 ont pu représenter pour eux une opportunité de disposer d'un emploi stable. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, à la session 2013 des concours enseignants du premier degré, 2 853 assistants d'éducation étaient présents et 885 ont été admis, soit un taux de réussite de 31 %. En ce qui concernait les concours enseignants du second degré, 4 628 assistants d'éducation se sont présentés et 563 ont été reçus, soit un taux de réussite de 12 %. Tous concours confondus (premier et second degrés), le taux de réussite des assistants d'éducation a atteint 19 %.

Par ailleurs, suite aux conclusions d'un groupe de travail interministériel présidé par Pénélope Komitès, remis en juin 2013, le Gouvernement a observé que « *la professionnalisation des assistants d'éducation - auxiliaires de vie scolaire passe notamment par leur pérennisation au-delà de la période d'engagement totale de six ans, actuellement fixée par l'article L. 916-1 du code de l'éducation. Cette disposition va donc être modifiée pour permettre le recrutement en contrat à durée indéterminée de ces personnels dès lors qu'ils seront parvenus au terme de leurs six années d'engagement.*

« *Dans l'attente de cette évolution législative, un contrat à durée déterminée est proposé aux assistants d'éducation - auxiliaires de vie scolaire parvenus au terme de leurs six années d'engagement afin de permettre leur maintien dans la fonction jusqu'à leur passage en contrat à durée indéterminée* ».

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent qu'un amendement adopté à l'Assemblée nationale ait permis d'améliorer le statut des assistants d'éducation accompagnant les élèves en situation de handicap, en leur

offrant la possibilité de disposer d'un contrat à durée indéterminée à l'issue de six années d'exercice en contrat à durée déterminée¹.

¹ Cf. *infra*, l'examen des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.

TROISIÈME PARTIE : EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES

I. UNE BUDGÉTISATION CONFORME À LA PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, UNE MISSION PRIORITAIRE POUR LA BUDGÉTISATION TRIENNALE

L'évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » entre 2013 et 2015 reflète la priorité accordée à la jeunesse et à l'éducation dans la budgétisation triennale prévue par la loi de programmation pour les finances publiques au cours de la période 2012-2017, alors que les crédits de l'ensemble des missions du budget général (hors charges de la dette et pensions) sont stabilisés en valeur dans la LPFP et ont été révisés à la baisse dans le PLF 2014. De 45,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 au format 2013 (hors contribution directe de l'Etat au CAS « Pensions »), les crédits de la mission sont passés à 45,7 milliards d'euros en 2013, puis à 46,1 milliards d'euros en 2014 et 46,6 milliards d'euros en 2015. Sur l'ensemble de la période, **la progression atteint 1,17 milliard d'euros, soit + 2,6 % par rapport à 2012¹.**

La mission « Enseignement scolaire » bénéficie de la deuxième plus importante hausse des crédits d'une mission sur la période du budget triennal 2013-2015, comme le montre le tableau ci-après. Seule la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » bénéficie d'une augmentation de ses moyens légèrement plus importante au cours de la même période (+ 1,21 milliard d'euros), mais la part des dépenses sociales dites de guichet entraîne spontanément une dynamique à la hausse des moyens de cette mission en période de moindre croissance économique. Hors dépenses sociales, la mission « Enseignement scolaire » connaît la plus forte progression de ses crédits.

Si l'on raisonne en termes de hausse cumulée sur la période du budget triennal (c'est-à-dire des crédits de 2013 par rapport à 2012, de 2014 par rapport à 2012 et de 2015 par rapport à 2012), alors que la LPFP prévoit une stabilisation des dépenses en valeur, **la mission « Enseignement scolaire » bénéficie, sur trois ans, d'un renforcement de ses moyens de 2,18 milliards d'euros sur trois ans.** Seule la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » bénéficie d'une augmentation de ses dotations plus importante au cours de la même période (+ 2,80 milliards d'euros).

¹ Si l'on tient compte des crédits affectés au CAS « Pensions », la progression s'élève à 4,3 milliards d'euros et représente une hausse de près de 7 % par rapport à 2012.

**Programmation triennale des crédits de paiement des missions du budget général de l'Etat (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions ») :
les missions bénéficiant d'une augmentation de leurs crédits**

(en milliards d'euros)

Mission	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015	Evolution 2012-2015	Hausse cumulée ¹ sur 3 ans
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74	+ 1,21	+ 2,80
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58	+ 1,18	+ 2,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86	+ 0,74	+ 1,88
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84	+ 0,47	+ 1,02
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96	+ 0,38	+ 0,61
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32	+ 0,30	+ 0,76
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14	+ 0,24	+ 0,50
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56	+0,07	+ 0,03
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64	+ 0,05	+ 0,20
Action extérieure de l'Etat	2,79	2,83	2,81	2,81	+ 0,02	+ 0,08
Conseil et contrôle de l'Etat	0,48	0,49	0,50	0,50	+ 0,02	+ 0,04
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41	+ 0,02	+ 0,03
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16	+ 0,01	+ 0,07

Source : commission des finances, d'après la loi de programmation de finances publiques

B. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DANS LE PLF 2014 (+ 1,3 % PAR RAPPORT À 2013)

Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à **46,27 milliards d'euros dans le PLF 2014, en hausse de 579 millions d'euros (+ 1,3 %)** par rapport à la LFI 2013. Ce montant est conforme au plafond fixé lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) (46,28 milliards d'euros)², qui correspond à l'annuité 2014 de la LPFP à périmètre constant.

L'augmentation proposée des crédits par rapport à la LFI 2013 permet non seulement de renforcer les moyens humains du service public de

¹ Hausse cumulée des crédits de 2013 par rapport à 2012, de 2014 par rapport à 2012 et de 2015 par rapport à 2012.

² La différence de 7 millions d'euros entre les crédits du PLF 2014 et le DOFP correspond au solde des mesures de transfert et de périmètre.

l'éducation (cf. *supra*), mais aussi de financer les priorités suivantes qui ne relèvent pas des dépenses de personnel de titre 2 : la création de 6 000 emplois d'avenir professeurs supplémentaires à la rentrée 2014 (cf. *infra*, examen des crédits du programme 230 « Vie de l'élève ») ; l'augmentation du montant des bourses de collège et de lycée ; le renforcement des contrats aidés, notamment pour l'accompagnement des élèves handicapés. Hors titre 2, il est ainsi prévu une hausse des dépenses de la mission de 99 millions d'euros entre 2013 et 2014.

En intégrant les dépenses de pensions, les crédits de la mission s'élèvent à **64,8 milliards d'euros en crédits de paiement dans le PLF 2014, en hausse de 1,2 %** par rapport à la LFI 2013.

Les crédits de paiement des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, inscrits au projet de loi de finances pour 2014 atteignent 63,42 milliards d'euros, contre 62,75 milliards d'euros en 2013, en progression de 1,2 % (hors programme d'investissements d'avenir, PIA), comme détaillé dans le tableau ci-après. L'augmentation la plus importante concerne le programme 230 « Vie de l'élève » (+ 3,7 %), du fait de la dynamique des dépenses de personnel hors titre 2 inscrites à ce programme.

Ces dépenses n'intègrent pas celles, exceptionnelles et situées en dehors de la norme de dépenses, issues du déploiement du deuxième volet du programme d'investissements d'avenir : **un nouveau programme, « Internats de la réussite »**, portant le numéro 408, est créé à compter du 1^{er} janvier 2014, doté de 150 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement.

Evolution des crédits des programmes de la mission « Education nationale » (hors PIA)

(en euros)

PROGRAMME	LFI 2013		PLF 2014 (structure constante)		Evolution LFI 2013 / PLF 2014 (structure constante)		Evolution en % (structure constante)		PLF 2014 (structure courante)		Evolution LFI 2013 / PLF 2014 (structure courante)		Evolution en % (structure courante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 139	7 081 610 995	7 081 610 995	7 109 712 489	7 109 712 489	28 101 494	28 101 494	0,4%	0,4%	7 109 829 789	7 109 829 789	28 218 794	28 218 794	0,4%	0,4%
Dont titre 2 (avec CAS)	6 325 302 722	6 325 302 722	6 368 109 319	6 368 109 319	42 806 597	42 806 597	0,7%	0,7%	6 368 226 619	6 368 226 619	42 923 897	42 923 897	0,7%	0,7%
Dont CAS	36 573 718	36 573 718	37 399 124	37 399 124	825 406	825 406	2,3%	2,3%	37 399 124	37 399 124	825 406	825 406	2,3%	2,3%
Hors titre 2	756 308 273	756 308 273	741 603 170	741 603 170	-14 705 103	-14 705 103	-1,9%	-1,9%	741 603 170	741 603 170	-14 705 103	-14 705 103	-1,9%	-1,9%
Programme 140	18 862 850 981	18 862 850 981	19 282 014 578	19 282 014 578	419 163 597	419 163 597	2,2%	2,2%	19 274 546 767	19 274 546 767	573 061 874	573 061 874	2,2%	2,2%
Dont titre 2 (avec CAS)	18 826 335 378	18 826 335 378	19 245 946 435	19 245 946 435	419 611 057	419 611 057	2,2%	2,2%	19 238 478 624	19 238 478 624	412 143 246	412 143 246	2,2%	2,2%
Dont CAS	6 984 873 301	6 984 873 301	7 148 805 035	7 148 805 035	163 931 734	163 931 734	2,3%	2,3%	7 146 239 389	7 146 239 389	161 366 088	161 366 088	2,3%	2,3%
Hors titre 2	36 515 603	36 515 603	36 068 143	36 068 143	-447 460	-447 460	-1,2%	-1,2%	36 068 143	36 068 143	-447 460	-447 460	-1,2%	-1,2%
Programme 141	30 401 774 219	30 401 774 219	30 492 965 906	30 492 965 906	91 191 687	91 191 687	0,3%	0,3%	30 491 623 943	30 491 623 943	85 009 299	85 009 299	0,3%	0,3%
Dont titre 2 (avec CAS)	30 266 513 567	30 266 513 567	30 383 500 016	30 383 500 016	116 986 449	116 986 449	0,4%	0,4%	30 382 158 053	30 382 158 053	115 644 486	115 644 486	0,4%	0,4%
Dont CAS	10 180 849 901	10 180 849 901	10 176 477 065	10 176 477 065	-4 372 836	-4 372 836	0,0%	0,0%	10 176 009 476	10 176 009 476	-4 840 425	-4 840 425	0,0%	0,0%
Hors titre 2	135 260 652	135 260 652	109 465 890	109 465 890	-25 794 762	-25 794 762	-19,1%	-19,1%	109 465 890	109 465 890	-25 794 762	-25 794 762	-19,1%	-19,1%
Programme 214	2 236 791 604	2 148 572 040	2 316 131 422	2 210 586 024	79 339 818	62 013 984	3,5%	2,9%	2 317 305 889	2 211 760 491	98 239 234	80 913 400	3,6%	2,9%
Dont titre 2 (avec CAS)	1 414 138 313	1 414 138 313	1 450 819 354	1 450 819 354	36 681 041	36 681 041	2,6%	2,6%	1 452 143 821	1 452 143 821	38 005 508	38 005 508	2,7%	2,7%
Dont CAS	407 081 791	407 081 791	424 345 428	424 345 428	17 263 637	17 263 637	4,2%	4,2%	424 806 740	424 806 740	17 724 949	17 724 949	4,4%	4,4%
Hors titre 2	822 653 291	734 433 727	865 312 068	759 766 670	42 658 777	25 332 943	5,2%	3,4%	865 162 068	759 616 670	42 508 777	25 182 943	5,2%	3,4%
Programme 230	4 165 565 149	4 182 875 149	4 395 521 013	4 328 481 013	229 955 864	145 605 864	5,5%	3,5%	4 402 860 427	4 335 820 427	237 295 278	152 945 278	5,7%	3,7%
Dont titre 2 (avec CAS)	1 876 880 097	1 876 880 097	1 909 764 886	1 909 764 886	32 884 789	32 884 789	1,8%	1,8%	1 917 104 300	1 917 104 300	40 224 203	40 224 203	2,1%	2,1%
Dont CAS	505 112 690	505 112 690	505 117 205	505 117 205	4 515	4 515	0,0%	0,0%	507 679 623	507 679 623	2 566 933	2 566 933	0,5%	0,5%
Hors titre 2	2 288 685 052	2 305 995 052	2 485 756 127	2 418 716 127	197 071 075	112 721 075	8,6%	4,9%	2 485 756 127	2 418 716 127	197 071 075	112 721 075	8,6%	4,9%
Total	62 748 592 948	62 677 683 384	63 596 345 408	63 423 760 010	847 752 460	746 076 626	1,4%	1,2%	63 596 166 815	63 423 581 417	1 021 824 479	920 148 645	1,4%	1,2%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

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

1. Les crédits proposés par le PLF 2014 : l'impact de la réforme de la formation initiale

19,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sont proposés, en 2014, pour l'enseignement public du premier degré (y compris CAS « Pensions »). 99,81% de ces crédits correspondent aux dépenses de personnel, présentées dans la troisième partie du présent rapport.

Sur les 36,1 millions d'euros de dépenses hors titre 2, la part la plus importante (16 millions d'euros) est consacrée à la formation des enseignants.

Présentation par action des crédits demandés en 2014 pour le programme 140

(crédits de paiement, en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Enseignement préélémentaire	4 931 454 282	347 507		4 931 801 789
02	Enseignement élémentaire	9 415 983 583	2 491 074	7 430 735	9 425 905 392
03	Besoins éducatifs particuliers	1 728 491 915	3 434 161		1 731 926 076
04	Formation des personnels enseignants	448 530 046	16 006 185		464 536 231
05	Remplacement	1 610 075 895			1 610 075 895
06	Pilotage et encadrement pédagogique	1 027 545 470	6 358 481		1 033 903 951
07	Personnels en situations diverses	76 397 433			76 397 433
Total		19 238 478 624	28 637 408	7 430 735	19 274 546 767

Source : projet annuel de performances 2014

Dans la mesure où l'un des objectifs de la loi pour la refondation de l'école est de réduire les fractures sociales et territoriales, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité examiner plus particulièrement les mesures prises dans le cadre de la définition d'un socle commun de compétences.

2. Les expérimentations du socle commun, enjeu de la réussite pour tous les élèves

Les résultats des enquêtes nationales et internationales soulignent, d'une part, la performance moyenne du système éducatif français et, d'autre part, des écarts importants entre les élèves issus de milieux sociaux différents. Parmi les facteurs déterminants de la réussite scolaire, outre le cadre social et culturel des élèves, les pratiques pédagogiques et l'organisation des établissements et des écoles apparaissent comme des facteurs à prendre en considération.

Toutefois, l'article L. 401-4 du code de l'éducation issu de l'article 57 de la loi d'orientation et de refondation du 8 juillet 2013, doit permettre d'explorer de « *nouvelles modalités de coopération pédagogique* ». Il dispose qu'« *il est institué, dans chaque secteur de recrutement d'un collège, un conseil école-collège. En cohérence avec le projet éducatif territorial, celui-ci propose au conseil d'administration du collège et aux conseils des écoles de ce secteur des actions de coopération, des enseignements et des projets pédagogiques communs visant à l'acquisition par les élèves du socle commun de connaissances, de compétences et de culture prévu à l'article L. 122-1-1. Parmi ces propositions, des échanges de pratiques et d'enseignants entre les établissements peuvent être expérimentés sur la base du volontariat, dans le respect du statut de l'enseignant. La composition et les modalités de fonctionnement du conseil école-collège sont fixées par décret. Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté peut être commun au collège et aux écoles concernées* ».

Cette nouvelle disposition doit permettre aux membres de la communauté éducative représentés dans les conseils d'école et conseils d'administration des collèges concernés d'élaborer des projets pédagogiques communs, pour **favoriser la continuité entre le premier degré et le second degré** ainsi que **l'acquisition par les élèves du socle commun de connaissances, de compétences et de culture**.

Au regard de cet objectif, il serait souhaitable que **des lignes de crédits soient identifiées dans les documents budgétaires**. S'agissant du programme 140, sans doute certains crédits pédagogiques relevant des actions 1 et 2 (dotées de 820 000 euros au titre des actions pédagogiques) pourront-ils être mobilisés, mais la justification au premier euro, succincte sur ces sommes de faibles montants, ne permet pas de conclure en ce sens.

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

1. Les crédits proposés par l'E PLF 2014 : une diminution des dépenses d'intervention

Avec 30,5 milliards d'euros de crédits, le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » représente à lui seul 47 % des dotations de la mission « Enseignement scolaire ». D'une année sur l'autre, elles progressent de 0,3 %.

Les dépenses de personnel (titre 2) rassemblent plus de 99,6 % des crédits du programme, soit 30,38 milliards d'euros sur 30,49 milliards, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Présentation par action des crédits demandés en 2014 pour le programme 141

(crédits de paiement, en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
Enseignement en collège	10 896 203 871	4 929 714	23 695 541	10 891 829 128
Enseignement général et technologique en lycée	6 840 466 157	1 920 109	17 318 348	6 859 704 614
Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 161 661 088	877 296	10 810 599	4 173 348 983
Apprentissage	6 040 147		1 147 058	7 187 205
Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 005 328 710	352 123	1 419 941	2 007 100 774
Besoins éducatifs particuliers	1 153 668 023		5 710 419	1 159 378 442
Aide à l'insertion professionnelle	48 321 174		5 658 441	53 979 615
Information et orientation	302 007 338	1 132 315		303 139 651
Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	114 762 788		2 703 082	117 465 870
Formation des personnels enseignants et d'orientation	296 187 256	25 987 788		322 175 044
Remplacement	1 389 233 745			1 389 233 745
Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 146 916 439	5 803 116		3 152 719 555
Personnels en situations diverses	54 361 319			54 361 319
Total	30 382 158 053	41 002 461	68 463 429	30 491 623 943

Source : projet annuel de performances 2014

Hors dépenses de personnel, **les dépenses d'intervention diminuent de 28,85 millions d'euros (soit 29,6 %) par rapport à la LFI 2013.** En particulier, la subvention versée aux EGPA (enseignements généraux et professionnels adaptés) et aux SEGPA (sections d'enseignement général et professionnel adapté) baisse de moitié par rapport à la LFI 2013 pour s'établir à 23,7 millions d'euros dans le PLF 2014. Au regard du rôle indispensable que jouent ces structures pour lutter contre les grandes difficultés scolaires des élèves du collège, il convient **que leur place soit réaffirmée** dans le cadre des travaux en cours pour lutter contre les difficultés scolaires.

2. Des nouveaux dispositifs pour lutter contre l'abandon et le décrochage scolaires : la nécessité de développer les structures innovantes comme les « micro-lycées »

Alors que 140 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans diplôme, le Président de la République a fixé l'objectif de réduire ce nombre par deux d'ici la fin du quinquennat.

La prévention vise à **lutter contre l'abandon scolaire** précoce, par une mobilisation des différents acteurs de la communauté éducative. Le ministère de l'éducation nationale s'est fixé un objectif de retour en formation à 20 000 jeunes d'ici la fin de l'année 2013. Dans ce cadre, la circulaire n° 2013-035 du 29 mars 2013 a mis en place des réseaux « Formation Qualification Emploi » (FOQUALE) et a défini les domaines d'intervention de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), avec l'objectif de permettre à l'élève de pouvoir poursuivre ses études, d'obtenir un diplôme et d'élever son niveau de qualification. L'ensemble de ces éléments facilitera son insertion sociale, citoyenne et professionnelle. Des applications informatisées permettent aux établissements de suivre la prise en charge de chaque élève en matière de prévention du décrochage scolaire. La MLDS participe à l'animation et à la formation des équipes pluri-professionnelles formant les groupes de prévention du décrochage scolaire (GPDS, ex-GAIN : groupe d'aide à l'insertion d'établissement) et travaille en étroite collaboration avec les « référents décrochage scolaire » missionnés dans les établissements à fort taux d'absentéisme.

Dans l'attente des évaluations de ces nouveaux dispositifs, il importe de pérenniser les équipes et de professionnaliser les personnels des GPDS, tout en sensibilisant davantage l'ensemble des acteurs mobilisés dans la lutte contre le décrochage scolaire.

S'agissant du **décrochage scolaire**, il est estimé que, en 2009, plus de 6 millions de jeunes Européens de 18 à 24 ans, soit 14,4 % de la population de cette tranche d'âge, avaient quitté prématurément le système éducatif. Ramener le taux d'abandon scolaire en dessous de 10 % constitue ainsi l'un des cinq objectifs de la stratégie Europe 2020 adoptés par le Conseil de

l'Union européenne. En janvier 2011, la France s'est engagée auprès de la Commission européenne sur un objectif de 9,5 % en 2020. L'indicateur 1.3 du programme indiquait une réalisation de 11,6 % en 2012 et des prévisions de 11,4 % en 2013 et 11 % en 2014.

Le Gouvernement a fait de la lutte contre le décrochage une priorité nationale au sein du plan « Agir pour la jeunesse ». Ce programme comporte des actions de prévention, mobilisées tout au long de la scolarité obligatoire, et une action à caractère interministériel en destination des jeunes âgés d'au moins 16 ans sortis sans diplôme du système scolaire. Il s'agit, d'une part, de repérer les élèves non diplômés à la fin de leurs études par la mise en place du système interministériel d'échange d'informations (SIEI), et d'autre part de coordonner les interventions des acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes avec les plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs.

Le **SIEI** permet, par interrogation régulière des bases informatiques, d'identifier les jeunes décrocheurs âgés d'au moins 16 ans, non scolarisés dans un système de formation initiale et n'ayant pas obtenu le diplôme de fin du cycle dans lequel ils étaient inscrits. Les données produites par le SIEI sont accessibles à des responsables locaux (458 responsables de plates-formes et 146 responsables départementaux), habilités par les préfets de département, via une application sécurisée. La dernière campagne, en mars 2012, a permis d'identifier, pour le ministère chargé de l'éducation nationale, 229 877 décrocheurs, parmi lesquels 45 % de filles et 39,3 % de personnes âgées de moins de 18 ans.

Les **plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs** sont l'instrument de coordination organisée et renforcée entre acteurs territoriaux (centres d'information et d'orientation, mission locale, bureaux information jeunesse, groupements d'établissements, centres de formation d'apprentis), placées sous l'autorité des préfets de département, en vue d'apporter une réponse rapide et personnalisée pour les jeunes et leurs familles.

378 plates-formes sont aujourd'hui installées et actives, leurs responsables étant habilités par les préfets. Pour soutenir l'activité des plates-formes, une animation nationale réunit dix ministères. Un dispositif national de suivi d'indicateurs d'activité et de résultats a été mis en place.

A l'issue de la campagne de juin 2013, 65 560 jeunes qui avaient décroché ont été pris en charge au sein des plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs. Dans le cadre de cet accompagnement, 23 252 jeunes ont trouvé une solution de retour en formation et en apprentissage, dont 13 279 dans les réseaux FOQUALE.

Pour apporter une seconde chance, un dispositif innovant a été expérimenté : les « **micro-lycées** ». En mars 2013, le ministère de l'éducation nationale s'est fixé à terme l'objectif de créer au moins un micro-lycée par académie, dans le cadre notamment des réseaux de lycées. Il existe actuellement six micro-lycées (trois dans l'académie de Créteil, répartis dans

chaque département, un dans l'académie de Nice, et deux ayant ouvert à la rentrée scolaire 2013 dans les académies d'Amiens et de Reims). Chaque micro-lycée accueille entre 80 et 100 élèves volontaires sans solution de scolarité, qui se voient proposer des parcours de reprise d'études sur la base d'une pédagogie innovante, adaptée et différenciée. Ces structures de petite taille sont rattachées à des établissements publics locaux d'éducation et bénéficient de moyens alloués par les académies et les collectivités territoriales partenaires. En outre, sans être qualifiés de « micro-lycées », une dizaine d'autres établissements dits de « seconde chance » implantés dans six autres académies (Aix-Marseille, Caen, Grenoble, Nantes, Paris, Poitiers) peuvent être considérés comme poursuivant les mêmes objectifs de « raccrochage scolaire » que les « micro-lycées ». **Au regard des résultats très positifs des dispositifs de seconde chance comme les « micro-lycées », leur généralisation apparaît très souhaitable.**

Enfin, au nombre de 444 pour l'année scolaire 2012-2013, les **dispositifs relais** visent à lutter contre le décrochage scolaire et la marginalisation sociale des jeunes en âge d'obligation scolaire. Ils s'adressent, sous réserve de l'accord de l'élève et de celui de sa famille, à des jeunes qui ont bénéficié de toutes les mesures d'aide et de soutien prévues au collège. Ils ont comme objectif de réinsérer durablement les élèves dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle en les engageant simultanément dans des processus de resocialisation et de réinvestissement dans les apprentissages.

Les dispositifs relais incluent les classes relais et des ateliers relais qui proposent des modalités temporaires d'accueil. Depuis la rentrée scolaire 2013, ils comportent également 11 **internats relais**, développés en partenariat avec le ministère de la justice, et qui ont vocation à se substituer aux établissements de réinsertion scolaire, proposés à des élèves en rupture plus profonde avec les exigences d'une scolarité en établissement scolaire, ou à ceux en voie de déscolarisation, pour une durée qui n'excède pas l'année scolaire. Le public des internats relais concerne des collégiens fortement absentéistes et démobilisés et des élèves fréquemment sanctionnés. L'objectif est de favoriser la reprise d'une formation diplômante dans le cadre d'une prise en charge éducative globale et d'un suivi renforcé.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent l'utilité de ces dispositifs qui répondent à des besoins complémentaires, en soulignant la nécessité d'une parfaite coordination des différents acteurs, en incluant pleinement les collectivités territoriales et en mesurant la performance des dispositifs au-delà du suivi du nombre de jeunes sortis sans diplôme du système scolaire (retracé dans l'indicateur 1.3 du programme).

C. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »

1. Les crédits proposés par le PLF pour 2014 : l'impact de la priorité accordée à la scolarisation des élèves en situation de handicap

Le programme 230 « Vie de l'élève » est doté de 4,40 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,34 milliards d'euros en crédits de paiement dans le PLF 2014, contre respectivement 4,17 milliards d'euros et 4,18 milliards d'euros dans la LFI 2013, soit des augmentations des crédits de 5,7 % en AE et 3,7 % en CP.

Il représente une part prépondérante (61,5 %) des dépenses d'intervention de la mission.

La hausse la plus importante concerne l'action 3 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » (en hausse de 130 millions d'euros, soit une progression de 22,5 % par rapport à la LFI 2013), recouvrant notamment l'augmentation du nombre de contrats aidés (cf. *supra*).

Présentation par action des crédits demandés en 2014 pour le programme 230

(crédits de paiement, en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	991 280 446	26 930 000	1 299 859 838	2 318 070 284
02	Santé scolaire	455 553 928	2 400 000	2 790 296	460 744 224
03	Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	268 562 673	22 937 220	417 534 135	709 034 028
04	Action sociale	160 414 353	1 478 240	558 124 227	720 016 820
05	Politique de l'internat et établissements à la charge de l'Etat	41 292 900		12 156 443	53 449 343
06	Actions éducatives complémentaires aux enseignements			74 505 728	74 505 728
Total		1 917 104 300	53 745 460	2 364 970 667	4 335 820 427

Source : projet annuel de performances 2014

2. La montée en puissance du dispositif des emplois d'avenir professeurs

Le Gouvernement a pris l'initiative de renforcer l'attractivité des métiers d'enseignants, en « *facilitant l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat* ». A cette fin, la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir comporte un volet consacré à la **création d'emplois d'avenir professeur** (Art. L. 5134-120 du code du travail). Ils consistent en une sorte de « pré-recrutement » au métier d'enseignant d'étudiants boursiers, inscrits en deuxième année de licence et âgés de vingt-cinq ans au plus, qui s'engagent à présenter les concours de l'enseignement et bénéficient d'une rémunération de 900 euros par mois pendant trois ans et d'une immersion progressive sur le terrain.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette initiative, de nature à couper court à certaines critiques infondées sur la crise des vocations pour l'enseignement, voire l'impossibilité pratique de recruter dans de bonnes conditions les effectifs de nouveaux enseignants nécessaires pour remplacer ceux qui partent à la retraite ou faire face aux créations de postes.

Le coût du dispositif s'élève à **28,2 millions d'euros** dans le PLF 2014. Il est prévu le recrutement de 6 000 emplois d'avenir professeurs à la rentrée 2014, s'ajoutant aux 10 000 déjà recrutés en 2013 (4 000 en janvier 2013 et 6 000 octobre 2013), soit une rapide montée en puissance de ce dispositif puisque le **nombre de bénéficiaires s'établira à 16 000 à la rentrée 2014**, alors que l'objectif initial – qui devra peut-être être révisé à la hausse – était fixé à 18 000 contrats sur trois ans.

3. Les bourses aux élèves : une diminution posant question

Globalement, le PLF 2014 prévoit 621,8 millions d'euros pour financer l'action sociale en faveur des élèves, à raison de 558,1 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement public (action 4 du programme 230) et 63,7 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement privé (action 8 du programme 139), en baisse de 2 % par rapport aux crédits de la LFI 2013.

Selon le PAP annexé au PLF 2014, ces crédits permettront de couvrir les revalorisations de taux intervenues à la rentrée 2013 (+ 1,2 % au lycée et + 1,01 % en collège) et prévues à la rentrée 2014 (+ 1,7 % au lycée et + 1,2 % au collège), en tenant compte de l'évolution de la démographie (+ 0,51 % en collège et + 0,92 % en lycée). Dès lors, **la diminution envisagée des aides, dans un contexte économique encore incertain, fait débat.**

Par ailleurs, les fonds sociaux, sous forme d'aides exceptionnelles (frais de cantine, de transport, de santé...) sont revalorisés de 2,5 millions

d'euros (de 32,1 millions d'euros à 34,6 millions d'euros) compte tenu des besoins exprimés.

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

1. Les crédits proposés par le PLF 2014 : une légère augmentation de 0,4 % par rapport à 2013

Les dotations inscrites au programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » au sein de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent, pour 2013, à 7,11 milliards d'euros en AE et en CP, **en hausse de 0,4 % par rapport à la LFI 2013**, sous l'effet principalement de l'augmentation des dépenses de personnel, alors que des économies sont réalisées sur les fonctions soutien à hauteur de 16 millions d'euros (5,6 %).

89,57 % des crédits (contre 89,35% dans la LFI 2013) correspondent à des rémunérations directes de personnel. Le nombre de personnes physiques prises en charge par l'Etat augmente de 130 779 ETPT à 131 578 ETPT, sous l'effet de l'extension en année pleine des créations d'emplois de la LFI 2013 et des nouveaux postes prévus dans le PLF 2014.

L'Etat assure notamment les dépenses de formation initiale et continue des enseignants, les dépenses pédagogiques, le forfait d'externat (c'est-à-dire la subvention permettant de couvrir la dépense de rémunération de personnels non enseignants des classes du second degré sous contrat d'association), les emplois de vie scolaire pour l'accompagnement d'élèves handicapés ainsi que des aides directes aux élèves (bourses de collègue et de lycée, fonds sociaux).

**Présentation par action des crédits demandés en 2014
pour le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »**

(crédits de paiement, en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Enseignement préélémentaire	444 551 721			444 551 721
02	Enseignement élémentaire	1 173 325 035			1 173 325 035
03	Enseignement en collège	1 881 449 770			1 881 449 770
04	Enseignement général et technologique en lycée	1 205 512 523			1 205 512 523
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	762 782 735			762 782 735
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	260 536 460			260 536 460
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	150 613 151			150 613 151
08	Actions sociales en faveur des élèves			63 664 651	63 664 651
09	Fonctionnement des établissements			637 082 139	637 082 139
10	Formation initiale et continue des enseignants	51 830 051		35 398 280	87 228 331
11	Remplacement	168 225 173			168 225 173
12	Soutien	269 400 000	5 458 100		274 858 100
Total		6 368 226 619	5 458 100	736 145 070	7 109 829 789

Source : projet annuel de performances 2014

2. Les spécificités du financement de l'enseignement privé : une stabilisation des dépenses au titre du forfait d'externat

Si le financement par l'Etat de l'enseignement privé obéit au principe de parité avec l'enseignement public, il fait apparaître des différences liées à ses spécificités.

L'action 9 « Fonctionnement des établissements » représente, pour l'essentiel, la dépense liée au versement du forfait d'externat aux établissements d'enseignement privé pour chacun de leurs élèves inscrits dans une classe sous contrat d'association avec l'Etat. Le forfait d'externat est versé par l'Etat sous forme de subventions au titre de sa participation aux dépenses des personnels non enseignants.

Le montant alloué pour chaque élève varie en fonction de la formation qu'il suit ; ces divers montants, ou « taux », sont fixés par un arrêté interministériel annuel, à des niveaux identiques à ceux de la LFI 2013, soit 513 euros par élève du second degré, dont 502 euros pour un collégien, 497 euros pour un lycéen dans l'enseignement général et technologique et 637 euros dans l'enseignement professionnel.

Le maintien des taux entre 2013 et 2014 contribue à la stabilisation des dépenses publiques.

Le coût du forfait d'externat s'élève ainsi à 619,6 millions d'euros, en hausse de 0,7 % par rapport à la LFI 2013.

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

1. Les crédits proposés par le PLF 2014 : des dépenses liées à la conclusion de nouveaux baux immobiliers

Dans le PLF 2014, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » dispose de 2,32 milliards d'euros en AE et de 2,21 milliards d'euros en CP, en hausse par rapport à la LFI 2013 de 3,6 % en AE et 2,7 % en CP.

Présentation par action des crédits demandés en 2014 pour le programme 214

(crédits de paiement ; en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	382 639 897				382 639 897
02	Evaluation et contrôle	72 897 620	4 903 855			77 801 475
03	Communication	9 003 292	5 024 654			14 027 946
04	Expertise juridique	10 165 006	5 979 908			16 144 914
05	Action internationale	5 518 147	7 711 658		2 203 543	15 433 348
06	Politique des ressources humaines	543 537 432	89 608 800		31 200 000	664 346 232
07	Etablissements d'appui de la politique éducative		203 846 409			203 846 409
08	Logistique, système d'information, immobilier	261 095 459	279 621 380	91 300 000	7 300 000	639 316 839
09	Certification	167 286 968	27 593 618			194 880 586
10	Transports scolaires				3 322 845	3 322 845
Total		1 452 143 821	624 290 282	91 300 000	44 026 388	2 211 760 491

Source : projet annuel de performances 2014

Outre les fonctions d'état-major, le programme 214 met à disposition des autres programmes de la mission l'expertise et les compétences dans de nombreux domaines de nature transversale : ressources humaines, évaluation et prospective, certification des élèves, gestion financière, politique immobilière, informatique, politique des achats, logistique, affaires juridiques relations internationales et communication.

Hors dépenses de personnel, l'augmentation à hauteur de 14 millions d'euros des dépenses d'intervention (titre 6) de l'action 6 « Politique des ressources humaines » correspond à la hausse du nombre de bénéficiaires attendus d'une bourse de service public, dans le cadre du recrutement des emplois d'avenir professeurs.

L'augmentation constatée sur l'action 8 « Logistique, système d'information, immobilier » (à hauteur de 29,1 millions d'euros en CP) s'explique par la nécessité de couvrir la durée ferme de nouveaux baux passés pour le relogement de services académiques en Ile de France. L'année dernière, le même phénomène avait déjà entraîné une augmentation de cette dotation de 95 millions d'euros par rapport à la LFI 2012.

2. La contribution des opérateurs à l'effort d'économies sur les dépenses

Par le passé, vos rapporteurs spéciaux ont souligné combien était incertain le suivi du schéma d'emplois des opérateurs de la mission, rattachés au programme 214. Inscrite dans le projet de loi de finances pour 2012, la correction de plusieurs erreurs d'imputation comptable avait permis d'améliorer la vision d'ensemble des emplois des opérateurs. La diminution des effectifs des opérateurs entre la prévision pour 2013 et celle inscrite dans le projet de loi de finances pour 2014, à hauteur de 34 postes (soit 0,7 %), comme détaillé dans le tableau ci-après, traduit l'effort demandé aux opérateurs pour le redressement des finances publiques.

Emplois sous plafond des opérateurs du programme « Soutien »

(ETP)

	Prévision 2013*	PLF 2014
CEREQ	134	133
CIEP	236	234
CNED	1 858	1 843
ONISEP	579	575
SCEREN	1 919	1 907
Total	4 726	4 692

* LFI ou LFR

Source : projet annuel de performances 2014

Dans ce contexte d'économies sur les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement des opérateurs, les subventions pour charges de service public passent de 211,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à 212,4 millions d'euros, en hausse de 0,31 %.

Les subventions baissent pour quatre opérateurs mais augmentent pour le Centre national d'enseignement à distance (CNED) en raison du transfert au CNED, à hauteur de 2,2 millions d'euros, d'actions relevant du programme TICE (Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Enseignement) pour le déploiement et le développement de deux services (« English for schools » et « D'COL »).

A périmètre constant, les subventions aux opérateurs diminuent de 0,7 % par rapport à la LFI 2013.

Subventions aux opérateurs du programme « Soutien »

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014
CEREQ	8,319	8,288
CIEP	7,658	7,432
CNED	71,477	73,359
ONISEP	30,080	29,808
SCEREN	94,180	93,491
Total	211,714	212,378

Source : projet annuel de performances 2014

F. PROGRAMME 408 « INTERNATS DE LA RÉUSSITE »

1. La déclinaison du programme des investissements d'avenir à l'éducation nationale

Dans le cadre du déploiement du deuxième volet du PIA, la mission « Enseignement scolaire » comporte un nouveau programme « Internats de la réussite », constitué d'une unique action éponyme.

La politique de développement de l'internat vise à étendre les effets bénéfiques de ce mode de scolarisation, notamment aux élèves qui ne bénéficient pas d'un environnement favorable à leur réussite scolaire. L'objectif de ce programme est **d'augmenter le nombre total de places d'internat**, d'améliorer la pertinence de leur localisation géographique et de les destiner en priorité aux élèves qui en ont le plus besoin, alors que l'offre actuelle de places en internat s'élève à 205 000 dans l'enseignement secondaire public.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sera chargée de la mise en œuvre des opérations. Les projets seront sélectionnés par un comité de pilotage et de suivi présidé par le ministère de l'éducation nationale, puis validés par le Premier ministre, sur avis du Commissaire général à l'investissement.

Doté de 150 millions d'euros pour créer 6 000 nouvelles places d'internat, le programme 408 se fonde sur les acquis de la mise en place d'internats dans le cadre du premier PIA, lancé en 2010, à hauteur de 4 340 places (dont 3 917 occupées en 2012), dans 48 internats, en vue de créer 11 000 places pour un budget de 400 millions d'euros.

Le premier PIA s'inscrivait dans la continuité du programme des internats d'excellence lancé en 2008, dont un bilan figure dans l'encadré ci-après.

Les bénéficiaires du nouveau programme seront choisis sur des critères sociaux, notamment les familles défavorisées issues de quartiers prioritaires, et d'éloignement géographique, en particulier en milieu rural ou ultra-marin.

L'équilibre territorial sera assuré par des déclinaisons du programme au sein de schémas directeurs nationaux, afin notamment de développer une offre à proximité des lycées et des campus des métiers.

Le bilan 2013 du dispositif des internats d'excellence

I- Développement des internats et labellisation des internats d'excellence

Le dispositif « internat d'excellence » a été mis en place en 2008 et proposait aux élèves qui ne bénéficient pas de conditions familiales propices à la réussite scolaire (notamment ceux issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville) un accueil en internat et un projet éducatif et pédagogique spécifique.

Dans ce cadre, des places d'internat, labellisées « internats d'excellence », ont été réservées aux élèves des quartiers défavorisés afin qu'ils puissent être scolarisés dans l'établissement de leur choix.

De plus, des places ont également été offertes au sein d'établissements entièrement dédiés au dispositif, dits « internats d'excellence de plein exercice », au nombre de 45 pour l'année 2012-2013.

Depuis la rentrée 2012, l'objectif est de proposer l'excellence dans tous les internats, dans leur diversité.

Evolution du nombre de places offertes et des élèves accueillis :

- en 2008-2009, 21 académies ont offert 1 653 places dans 259 établissements scolaires ; 700 élèves ont été accueillis dont 50 % de filles ; ainsi 42 % des places ont été occupées ;

- en 2009-2010, 26 académies ont offert 2 900 places dans 436 établissements scolaires ; 1 800 élèves ont été accueillis dont 49 % de filles ; un travail de communication auprès des équipes éducatives et des familles (annuaire des internats, plaquettes d'information, réunions...) a permis de mieux faire connaître cette mesure et 62 % des places ont été occupées ;

- en 2010-2011, 28 académies ont offert 6 238 places « internat d'excellence » :

. 4 287 places ont été labellisées dans 520 internats existants ;

. 953 dans 13 internats revitalisés, c'est-à-dire des internats existants qui ont labellisé un très grand nombre de places en vue de devenir un établissement « internat d'excellence » et 998 dans 12 établissements « internat d'excellence » ;

- en 2011-2012, 30 académies ont offert 10 512 places « internat d'excellence » :

- . 8 190 places labellisées dans 692 établissements ;
- . 2 322 places dans les 26 internats d'excellence de plein exercice.
- en 2012-2013, les 30 académies ont offert 12 128 places « internats d'excellence » :
- . 8 028 places labellisées dans 679 établissements ;
- . 4 100 places dans les 45 internats d'excellence de plein exercice.

L'offre de places, internats d'excellence et places labellisées confondues, couvre tout le territoire, départements d'outre-mer compris.

Les différents internats ayant participé au dispositif partageront leur expérience en termes éducatifs et pédagogiques avec les autres établissements proposant de l'hébergement scolaire ; les places labellisées « internat d'excellence » sont appelées à évoluer et les internats concernés proposeront un projet pédagogique et éducatif pour l'ensemble des élèves hébergés.

Une charte des internats permettra aux académies de construire leur propre projet en référence à un cadre général.

L'objectif poursuivi est d'offrir toutes les conditions nécessaires à la réussite éducative de tous les internes.

II- Moyens mis en oeuvre pour le développement de l'accueil des élèves dans des internats d'excellence

Programme d'investissement

Le programme 324 « Internats d'excellence et égalité des chances » a été créé par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 et doté de 500 millions d'euros en AE et CP (dont 400 millions d'euros pour les internats et 100 millions d'euros pour la culture scientifique) afin de réaliser des opérations d'investissement.

En octobre 2010, l'Etat a doté l'opérateur retenu, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de 452 millions d'euros afin de poursuivre jusqu'en 2020 l'investissement relatif aux internats d'excellence.

La plupart des académies ont produit des schémas directeurs régionaux des internats d'excellence. Ceux-ci ont été approuvés conjointement par les recteurs d'académie et les préfets, puis validés par le ministère et l'opérateur, après approbation par le commissariat général à l'investissement.

L'ANRU a engagé la quasi-totalité des fonds prévus. En mars 2013, ce sont 372 millions d'euros qui avaient été engagés ; les 27 millions d'euros restants ont été orientés vers différents projets (dont la prise en charge du foncier de l'internat d'excellence de Montpellier à hauteur de 12,9 millions d'euros).

Dans le cadre de la mise en place de schémas régionaux des internats, les collectivités locales compétentes sont sollicitées afin d'obtenir 50 % de la dépense chaque fois qu'une ouverture est prévue.

Autres financement des internats d'excellence

En 2012, l'effort financier du ministère de l'éducation nationale s'est élevé à :

- 7,1 millions d'euros pour le titre 2 ;
- 2,5 millions d'euros pour les assistants d'éducation (AED) ;

- 4,2 millions d'euros pour le fonctionnement hors titre 2.

Par ailleurs, les 5 internats d'excellence financés par l'Etat (Sourdun, Cachan, Montpellier, Paris, Marly-le-Roi) ont représenté l'essentiel des moyens du ministère de l'éducation nationale. Les dépenses d'entretien/viabilisation concernent essentiellement trois établissements (3 856 000 euros pour Sourdun-Cachan, Montpellier et Marly, ce qui représente 79 % du budget hors AED).

Une prime à l'internat est attribuée à tous les élèves boursiers nationaux scolarisés en internat, en collège, en lycée ou en établissement régional d'enseignement adapté (EREA). Strictement liée au statut d'élève boursier, le montant de cette prime a été fixé à 254,70 euros à la rentrée 2013. Près de 53 000 boursiers (enseignement public et enseignement privé sous contrat) devraient en bénéficier en 2014.

L'accueil d'internes issus des territoires de la politique de la ville permet aux internats dédiés ou ayant des places labellisées de bénéficier de crédits (5,3 millions d'euros en 2012) de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a financé des actions à caractère éducatif, pédagogique et social dans des établissements « internat d'excellence » (2,7 millions d'euros en 2012-2013).

III - Evaluations

Les résultats aux examens de la session 2013, malgré le nombre peu élevé d'élèves se présentant, sont relativement bons dans les internats d'excellence de plein exercice.

La session aux examens 2013 en internat d'excellence de plein exercice, malgré le nombre relativement réduit d'internes concernés (327 pour le diplôme national du brevet (DNB) et 224 pour les différents baccalauréats), fait ressortir des résultats supérieurs aux taux de réussite nationaux. Dans le détail, les internes d'excellence ont atteint 88 % de réussite au DNB (contre 84,7 % au niveau national) et 91,1 % pour les différents baccalauréats (contre 86,8 % au niveau national). Les 155 internes d'excellence ayant passé le baccalauréat général ont réussi à 92,9 % (contre 91,9 % au niveau national) et les 69 internes d'excellence ayant passé un baccalauréat technologique ou professionnel ont réussi à 87 % (contre 86,4 % et 78,5 % au niveau national).

Des évaluations de la politique des internats d'excellence sont réalisées à plusieurs niveaux :

- évaluations engagées dans et par les établissements (évaluation externe par l'Institut français de l'éducation (IFE) à Barcelonnette, évaluation par l'École d'économie de Paris à Sourdun et Cachan, évaluation interne au ministère et évaluation externe par l'institut supérieur d'études et de gestion de l'université des Antilles-Guyane à Maripasoula...);

- évaluations institutionnelles (corps d'inspection territoriaux, rapports des inspections générales) ;

- évaluations nationales externes par le FEJ et par l'ANRU.

Le rapport des inspections générales (IGA, IGEN, IGAENR) remis en juin 2013 relève qu'une politique renouvelée de l'internat, fondée sur l'ambition de proposer un encadrement éducatif et pédagogique de qualité partout et pour tous, nécessite des objectifs clairs et un fort volontarisme en faveur des publics qui y seront prioritairement accueillis.

L'internat peut être une réponse pour des élèves qui n'ont pas dans leur environnement proche les conditions propices pour la réussite de leurs études. Toutefois, la diversité des attentes et des besoins appelle une pluralité de réponses et une mobilisation forte de compétences professionnelles spécifiques.

IV- Mise en place des « internats de la réussite » dans le cadre du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA)

Le programme « internats d'excellence » du PIA a permis depuis 2010 le développement de 48 internats (création de 4 340 places dont 3 971 occupées en 2012).

4 millions d'euros sont inscrits au PLF 2014 sur le programme « Vie de l'élève » pour financer les frais de fonctionnement des établissements publics nationaux à la charge de l'Etat (Sourdun, Montpellier et Jean Zay).

A partir de 2014, le nouveau programme des investissements d'avenir financera la construction des internats de la réussite pour un objectif de 6 000 places nouvelles. La politique des internats de la réussite doit non seulement permettre de développer la réussite d'élèves motivés et ne disposant pas d'un environnement propice aux études, mais aussi produire un effet d'entraînement sur tous les internats existants afin qu'ils améliorent leurs pratiques éducatives et pédagogiques pour tous les élèves qu'ils accueillent.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. Un programme bienvenu mais dont certaines modalités restent à préciser

Au regard des besoins de logement en internat et des acquis du programme lancé en 2010 dans le cadre du premier PIA (ce qui a notamment permis de décliner un dispositif de performance inspiré du premier PIA), **le choix de concentrer le nouveau PIA de l'éducation nationale sur l'internat répond à une nécessité avérée.**

Le critère « d'excellence » (selon le PAP, « *le présent programme doit contribuer à quelques projets se caractérisant par leur exemplarité* ») **méritera toutefois d'être approfondi sur la base d'objectifs clairs, et la charte de l'internat prévue à cet effet devra être précise.** En outre, les critères de qualité architecturale (bruit, choix des matériaux...) mériteraient d'être pris en compte comme créant un environnement propice à l'étude.

Enfin, **les modalités d'association** des collectivités territoriales, y compris au plan financier, **apparaissent incertaines à ce stade.**

G. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

1. Une hausse des crédits de 1,5 % dans le PLF 2014 sous l'effet des créations d'emplois

Les crédits du programme s'élèvent à **1,34 milliard d'euros** en AE et en CP dans le PLF 2014, **en hausse de 20 millions d'euros (+ 1,5 %) par rapport à la LFI 2013.**

Cette progression s'explique par l'augmentation des dépenses de personnel de titre 2, qui représentent 64,2 % des crédits de la mission, et progressent de 18,3 millions d'euros (+ 2,2 %) par rapport à la LFI 2013.

Hors titre 2, les dépenses d'intervention correspondent principalement aux emplois aidés et aux emplois d'avenir professeurs, à raison de 50 dans l'enseignement public, ainsi qu'à l'aide sociale.

Présentation par action des crédits de paiement demandés pour 2014 pour le programme 143

(crédits de paiement, en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	643 041 884		39 964 335	683 006 219
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	220 047 573		346 580 000	566 627 573
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)			85 664 591	85 664 591
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale			3 681 707	3 681 707
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		5 591 175		5 591 175
	Total	863 089 457	5 591 175	475 890 633	1 344 571 265

Source : projet annuel de performances 2014

2. Un enseignement attractif

S'agissant des **effectifs scolarisés**, le nombre d'élèves du second degré et d'étudiants de l'enseignement supérieur court de l'enseignement agricole a atteint 170 108 à la rentrée 2012, selon les dernières données définitives disponibles, en diminution de 2,3 % par rapport à la rentrée de 2011. Cette baisse a fait suite au constat d'une hausse en 2011 de + 1,4 %. L'essentiel de la baisse revêt un caractère conjoncturel avec la sortie du second cycle professionnel de la double génération du bac professionnel pour les spécialités réformées en 2009. Elle s'accompagne d'une augmentation des étudiants en première année de brevet de technicien supérieur agricole (BTSA). Ces mouvements s'inscrivent dans le contexte de la réforme de la voie professionnelle mise en place à partir de 2009.

Pour la rentrée 2013, la dynamique de la réforme de la voie professionnelle devrait guider l'évolution des effectifs avec principalement une augmentation du nombre d'élèves en terminale professionnelle pour l'option services et il est ainsi attendu une augmentation conjoncturelle des effectifs de l'enseignement technique agricole pour l'année scolaire 2013, au-delà de 2 %. Ces données témoignent de **l'attractivité du modèle d'enseignement technique agricole, structurant pour notre économie et nos territoires**.

S'agissant du **devenir des diplômés de l'enseignement agricole**, les enquêtes sur le devenir scolaire et professionnel des élèves et des apprentis diplômés de l'enseignement agricole sont réalisées pour un niveau de diplôme par roulement tous les trois ans et s'effectuent 33 mois après leur sortie de formation.

Selon ces études, **une majorité d'élèves, hors apprentis, poursuit des études après l'obtention du diplôme (entre 60 % et 84 % selon le diplôme)**, cette proportion étant moindre pour les apprentis (entre 30 % et 49 % selon le diplôme). Les filles sont plus nombreuses que les garçons à prolonger leur parcours de formation, en particulier pour les diplômés du CAPA, du bac professionnel et du BTSA.

3. La question des assistants d'éducation de l'enseignement technique agricole : une situation moins favorable qu'au ministère de l'éducation nationale

Pour l'année 2013, la dotation de référence pour l'enseignement technique agricole public au titre des assistants d'éducation est fixée à 1 165 agents (dont 20 postes créés dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012) et la prévision d'exécution s'établit à 26,07 millions d'euros, soit un niveau comparable à l'exécution 2012 (26,06 millions d'euros).

Dans le PLF 2014, la dotation reste fixée à 1 165 agents, pour un montant de 26,22 millions d'euros. Cette stabilisation traduit une situation moins favorable qu'au ministère de l'éducation nationale où le nombre d'assistants d'éducation est tendanciellement orienté à la hausse. Dans le cadre de la fongibilité asymétrique des crédits, les établissements publics locaux d'éducation de l'enseignement agricole qui recrutent des assistants d'éducation peuvent ainsi devoir recourir à leurs ressources propres pour atteindre la dotation théorique du nombre d'assistants d'éducation qui leur sont alloués.

Comme pour les assistants d'éducation qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, ils devraient être pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère.

QUATRIÈME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 66 bis (nouveau)

Création d'un nouveau contrat d'accompagnement des élèves en situation de handicap

Commentaire : le présent article vise à créer un nouveau contrat d'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article tend à créer un nouveau contrat d'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Ces dispositions font suite à l'annonce par le Premier ministre, le 22 août 2013, de la mise en place d'un statut spécifique pour les accompagnants des élèves en situation de handicap, avec notamment la transformation progressive de leur contrat à durée déterminée (CDD) en contrat à durée indéterminée (CDI), un effort accru de formation et la possibilité de faire valider l'expérience acquise par ces personnels.

Ces dispositions visent plus de 28 000 auxiliaires de vie scolaire et accompagnants.

Cet article a ainsi pour objet d'insérer dans le code de l'éducation des dispositions nouvelles relatives aux accompagnants des élèves en situation de handicap recrutés par l'Etat et par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et, dans ce cadre, de leur proposer un contrat à durée indéterminée conclu avec l'Etat, au terme de leurs six années d'exercice en contrat à durée déterminée.

Il est procédé à la modification ou à la création des articles L. 351-3, L. 916-1 et L. 917-1 du code de l'éducation, ainsi qu'à la modification de l'article L. 811-10 du code rural et de la pêche maritime.

Vos rapporteurs spéciaux saluent la possibilité ainsi offerte aux personnels concernés de bénéficier d'une plus grande stabilité dans leur emploi occupé, tout en permettant aux élèves de bénéficier d'un soutien dans la durée.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 66 ter (nouveau)

Prorogation d'un an des aides à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires

Commentaire : le présent article tend à proroger d'un an les aides à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires.

Issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article tend à proroger d'un an l'aide financière versée dans le cadre de l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires.

Conformément à l'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, les communes qui mettent en œuvre la réforme à partir de l'année scolaire 2013-2014 peuvent bénéficier de deux niveaux d'aides financières, calculées en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles publiques ou privées sous contrat de leur territoire :

- une aide forfaitaire de 50 euros par élève ;

- une majoration forfaitaire de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale « cible » ou de la dotation de solidarité rurale « cible » en 2012 ou en 2013, cette aide étant maintenue (à un montant de 45 euros pour l'année scolaire 2014-2015). Au total, ces communes percevront donc une aide de 90 euros par élève éligible au titre de l'année scolaire 2013-2014.

Suite aux engagements du Président de la République et du Premier ministre, cet article vise à reconduire pour l'année scolaire 2014-2015 le même régime d'aides financières qu'en 2013-2014, ce qui a pour effet :

- d'une part, de maintenir l'aide actuelle à la rentrée 2014 pour les communes ayant mis en œuvre la réforme dès la rentrée 2013 ;

- d'autre part, d'élargir le champ des bénéficiaires des aides puisque toutes les communes pourront y prétendre au titre de l'année scolaire 2014-2015.

Ainsi, à la rentrée scolaire 2014, l'aide financière concernera l'ensemble des communes qui scolarisent au total 6 millions d'élèves.

En définitive, les communes qui auront fait le choix d'une mise en œuvre dès la rentrée scolaire 2013 bénéficieront de deux « années pleines » d'aides : 100 euros (soit deux fois 50 euros) par élève pour les communes

éligibles à la seule part forfaitaire ; 180 euros (soit deux fois 90 euros) par élève pour les communes éligibles à la majoration forfaitaire.

Toutes les communes ayant choisi de mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2014 seront également éligibles aux aides du fonds et percevront 50 euros par élève au titre de la part forfaitaire, et 90 euros par élève pour les communes éligibles à la majoration forfaitaire.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de ces dispositions, au regard du coût de la réforme des rythmes scolaires et des charges nouvelles qu'elle fait peser sur le budget des collectivités territoriales.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CINQUIÈME PARTIE : LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION

Les articles 66 *bis* et 66 *ter* sont examinés dans la quatrième partie du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

En conséquence de l'adoption des amendements tendant à créer les articles 66 *bis* et 66 *ter* nouveaux, deux amendements de l'Assemblée nationale ont modifié les crédits de la mission, sur l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances :

- d'une part, en première délibération, un amendement **minorant les crédits de la mission de 750 000 euros**, suite à la création du nouveau contrat d'accompagnement des élèves en situation de handicap, correspondant à une modification des charges employeur applicables aux accompagnants des élèves en situation de handicap, auparavant recrutés par les EPLE et désormais pris en charge par l'Etat ; en outre, les rémunérations des contrats conclus par l'Etat s'imputent sur les crédits de titre 2 et les emplois créés relèvent du plafond d'emplois, alors que les rémunérations des contrats conclus par les EPLE s'imputent sur les crédits des autres titres, ces postes n'étant par ailleurs retracés dans le plafond d'emplois ; il s'ensuit également une majoration du plafond d'emplois de 524 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ;

- d'autre part, en seconde délibération, un amendement **majorant les crédits de la mission de 103 millions d'euros** suite à la prorogation en 2014 des aides allouées à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires.

ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

ACSE : Agence nationale pour la cohésion nationale et l'égalité des chances

AE : autorisations d'engagement

AED : assistant d'éducation

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

APS : assistant de prévention et de sécurité

ARIA : aide au remplacement en inspection académique

ARS : allocation de rentrée scolaire

AVS-co, collectif : auxiliaire de vie scolaire collectif

AVS-i, individuel : auxiliaire de vie scolaire individuel

BEPA : brevet d'étude professionnelle agricole

BTA : brevet de technicien agricole

BTSA : brevet de technicien supérieur agricole

CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi

CAF : caisse d'allocations familiales

CAPA : certificat d'aptitude professionnelle agricole

CAS : compte d'affectation spéciale

CAV : contrat d'avenir

CEREQ : centre d'études et de recherches sur les qualifications

CES : contrat emploi solidarité

CIEP : centre international d'études pédagogiques

CNDP : centre national de documentation pédagogique

CNED : centre national d'enseignement à distance

CP : crédits de paiement

CUI : contrat unique d'insertion

DASEN : directeur académique des services de l'éducation nationale

DNB : diplôme national du brevet

EGPA : enseignements généraux et professionnels adaptés

ENFAT : école nationale de formation agronomique de Toulouse

ENS-Lyon : école normale supérieure de Lyon

EPL : établissement public local d'enseignement

ERS : établissement de réinsertion sociale
ESPE : écoles supérieures du professorat et de l'éducation
ETP : emploi temps plein
ETPT : emploi équivalent temps plein travaillé
EVS : emploi vie scolaire
FEJ : fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FNAS : fonds national d'action sociale
FOQUALE : formation qualification emploi
FSU : fédération syndicale unitaire
GAIN : groupe d'aide à l'insertion d'établissement
GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat
GPDS : groupe de prévention du décrochage scolaire
GVT : glissement vieillesse-technicité
HI : heures d'interrogation
HSA : heures supplémentaires années
HSE : heures supplémentaires effectives
IFE : Institut français de l'éducation
IGA : inspection générale de l'administration
IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN : inspection générale de l'éducation nationale
INRP : Institut national de recherche pédagogique
ISAE : indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves
LFI : loi de finances initiale
LFR : loi de finances rectificative
LGT : lycée général et technologique
LOLF : loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP : loi de programmation des finances publiques
MAP : modernisation de l'action publique
MI-SE : maîtres d'internat et surveillants d'internat
MLDS : mission de lutte contre le décrochage scolaire
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions

PALD : personnel en adaptation longue durée

PAP : projet annuel de performances

PCS : professions et catégories sociales défavorisées

PEDT : projet éducatif territorial

PIA : programme d'investissements d'avenir

PLF : projet de loi de finances

PMMS : programme ministériel de modernisation et de simplification

PPRE : programme personnalisé de réussite éducative

Programme ECLAIR : écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite

RAP : rapport annuel de performances

RAR : réseaux « ambition réussite »

RASED : réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté

RGPP : révision générale des politiques publiques

SCEREN : service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale

SEGPA : sections d'enseignement général et professionnel adapté

SIEI : système interministériel d'échange d'informations

SIVIS : système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire

SNETAP : syndicat national de l'enseignement technique agricole public

TIB : traitement indiciaire brut

TICE : technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement

TOS : personnels techniciens, ouvriers et de service

ULIS : unités localisées pour l'inclusion scolaire

VAE : validation des acquis et de l'expérience

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Claude Haut, rapporteur spécial. – Dotée de 46,27 milliards d'euros en crédits de paiement, la mission « Enseignement scolaire » fait partie des missions prioritaires du budget de l'État. Ses crédits sont en augmentation de 1,3 %. Entre 2008 et 2012, l'ancienne majorité a supprimé 65 600 équivalents temps plein (ETP) dans l'éducation nationale. Le Gouvernement a décidé de créer 55 000 postes sur cinq ans – dont 1 000 dans l'enseignement technique agricole – notamment dans les zones difficiles, pour lutter contre le décrochage scolaire et favoriser la scolarisation des enfants avant trois ans.

Pour 2014, la mission comporte 8 984 postes supplémentaires – je signale que les créations intervenant à la rentrée scolaire, la variation du plafond d'emplois annuel intègre l'extension en année pleine des créations d'emplois de l'année précédente et, à hauteur d'un tiers, les créations d'emplois qui interviendront à la rentrée scolaire suivante.

Le Gouvernement a rétabli une formation initiale supprimée par l'ancienne majorité et dispensée avant l'immersion totale en classe. Elle est d'autant plus nécessaire que les nouveaux enseignants peuvent se retrouver d'emblée devant des classes difficiles. Le concours organisé pour les postes à pourvoir à la rentrée 2014 a comporté des épreuves d'admissibilité en juin 2013 et les épreuves d'admission se dérouleront en juin 2014. Dans l'intervalle, ces étudiants sont formés au sein des nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE). Une des conséquences du recrutement de nouveaux enseignants a été la diminution du volume et du coût des heures supplémentaires. Dès l'année scolaire 2012-2013, la baisse enregistrée a été de 27,5 millions d'euros. Il en résulte que 10 % des créations de postes sont en quelque sorte autofinancées.

La mission présente une caractéristique : certaines dépenses de personnel sont financées sur des crédits d'intervention et non des dépenses de titre 2. Le nombre des assistants d'éducation a progressé de 8 300, pour atteindre 92 600 cette année. Il serait souhaitable que cette catégorie de personnel relève d'un plafond d'emplois soumis à l'autorisation du Parlement. À la rentrée 2013, il a été procédé au recrutement de 30 000 auxiliaires de vie scolaire individuels, notamment pour l'accompagnement des élèves handicapés. Le statut et l'avenir des assistants d'éducation posent question. Le groupe de travail interministériel animé par Pénélope Komitès envisageait il y a quelques mois leur pérennisation au-

delà des six ans aujourd'hui fixés par le code de l'éducation. Cela est effectivement souhaitable. D'ores et déjà, un CDD peut être signé.

Enfin, le budget 2014 marque la montée en puissance des emplois d'avenir professeurs, créés en octobre 2012. Le système consiste en une sorte de pré-recrutement d'étudiants boursiers, en deuxième année de licence, âgés de 25 ans au plus, qui s'engagent à présenter les concours de l'enseignement et qui bénéficient d'une rémunération de 900 euros par mois pendant trois ans et d'une immersion progressive sur le terrain. C'est une solution pour remplacer les professeurs partant en retraite et pourvoir les nouveaux postes. Déjà 10 000 étudiants ont été recrutés ainsi en 2013 : un succès ! On en prévoit 6 000 de plus en 2014. L'objectif de 18 000 contrats sur trois ans est en passe d'être dépassé.

Un nouveau programme « Internats de la réussite » retrace les dépenses exceptionnelles intervenant dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) : 150 millions d'euros en 2014, pour 6 000 nouvelles places. Je m'en félicite car ce mode de scolarisation a des effets très positifs, notamment pour les élèves qui ne bénéficient pas d'un environnement favorable à la réussite scolaire. Certaines interrogations demeurent ; la notion d'internat d'excellence méritera d'être approfondie sur la base d'objectifs clairs. La charte de l'internat devra être précisée.

Les crédits s'inscrivent dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, dont j'ai été le rapporteur au nom de votre commission des finances.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je salue la présence de Françoise Cartron, rapporteure pour avis au nom de la commission de la culture.

La masse salariale, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », s'élève à 0,39 milliard d'euros, soit 67 % de l'augmentation totale des crédits : le schéma d'emplois entraîne une progression des crédits de 263 millions d'euros, les mesures catégorielles de 94 millions d'euros, la garantie individuelle du pouvoir d'achat de 84 millions d'euros, les mesures en faveur des bas salaires de 17 millions d'euros, le glissement vieillesse technicité de 52 millions d'euros. Les mesures de débasage et de rebasage – retenues pour faits de grève, suppression du jour de carence, etc. – diminuent de 100 millions d'euros et les mesures diverses, résultant notamment d'un moindre recours aux heures supplémentaires, reculent de 11 millions d'euros. Au total, les deux tiers des augmentations de la masse salariale proviennent des créations de postes effectuées à la rentrée 2013 et de celles prévues à la rentrée 2014.

Les mesures catégorielles, notamment en faveur de la catégorie C, concerneront l'ensemble de la fonction publique et seront mises en œuvre par voie d'accord. Des dépenses sont toutefois provisionnées à ce titre, pour un montant identique à celui de 2013.

Claude Haut et moi-même avons conduit cette année un contrôle budgétaire sur les réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficultés (Rased). Entre 2008 et 2012, environ 5 000 postes de Rased ont disparu, au détriment de la qualité de l'enseignement pour les enfants qui en avaient le plus besoin. Parmi les 54 000 postes devant être créés dans l'éducation nationale au cours du quinquennat, 7 000 seront consacrés au renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles, ce qui inclut les Rased mais aussi le nouveau dispositif « plus de maîtres que de classes ». Nous avons préconisé de rétablir, sur la durée de la législature, les postes de Rased supprimés. À ce jour, le ministère n'a pas apporté de réponse à nos recommandations. Certes, toutes les données de la rentrée scolaire 2013 ne sont pas encore disponibles, mais en l'absence de réponse, nous serions amenés à évoquer à nouveau ce sujet et à poursuivre nos travaux sur cette question.

La rentrée 2013 a été marquée par la réforme des rythmes scolaires. Depuis la mise en place de la semaine de quatre jours, la France avait le volume annuel d'enseignement le plus élevé des pays occidentaux et le plus faible nombre de jours de cours. Cela était préjudiciable aux apprentissages et engendrait une fatigue accrue. La réforme de 2013 a prévu le passage à neuf demi-journées et l'instauration d'activités pédagogiques complémentaires. Sur les 22 000 communes qui comptent au moins une école, 2 953 ont appliqué le nouveau régime dès la rentrée 2013. Elles accueillent 1,35 million d'élèves, soit 22,2 % de l'effectif total du secteur public. Un fonds d'amorçage a été mis en place, comportant une part forfaitaire à 50 euros par élève initialement, limitée à l'année 2013-2014, et une part majorée à 40 euros par élève, portée à 45 euros pour l'année 2014-2015. Sur le plan financier, nos observations sur le projet de loi d'orientation pour l'école restent d'actualité : toutes les dépenses engagées par les collectivités territoriales ne seront pas couvertes, d'autant que le fonds d'amorçage, comme son nom l'indique, a un caractère temporaire. Des dépenses indirectes, transport, cantine, nettoyage des locaux, ne sont pas prises en compte. Il conviendra d'être extrêmement vigilant sur les aspects financiers de la réforme, dont la généralisation est envisagée à la rentrée 2014. C'est pourquoi nous nous félicitons de l'engagement du Gouvernement à pérenniser la part forfaitaire à la rentrée prochaine, tout en observant que la question de la pérennisation du fonds mérite d'être posée.

En ce qui concerne le décrochage scolaire, les « micro-lycées » qui accueillent entre 80 et 100 élèves volontaires en rupture de scolarité, et qui appliquent une pédagogie innovante, méritent d'être généralisés, car les premiers résultats apparaissent très positifs. Le ministère s'est fixé pour objectif de créer au moins un micro-lycée par académie. Il faut faire davantage pour réduire de moitié, comme le Gouvernement s'y est engagé, le nombre de jeunes sortant sans diplôme du système scolaire.

Le nombre d'élèves dans l'enseignement technique agricole est stable, autour de 170 000, témoignant de l'attractivité de ces carrières. En 2014, 150 postes sont créés – avec un objectif de 1 000 créations sur cinq ans. Le nombre d'assistants d'éducation de l'enseignement technique agricole augmente de manière moins dynamique, ce qui peut conduire les établissements à utiliser une partie de leurs crédits de fonctionnement pour pourvoir l'ensemble des postes inscrits en loi de finances. Il conviendra d'éviter que ne s'installent des différences de traitement au détriment de l'enseignement technique agricole.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis de la commission de la culture. – Ce budget est en augmentation malgré les difficultés financières et la mission est confirmée comme priorité du Gouvernement. Que tous les enfants puissent se construire à l'école et que les inégalités scolaires soient réduites sont des exigences pour notre société. Trop d'élèves sortent sans qualification du système scolaire. Les créations de postes sont essentielles pour compenser les suppressions durant le quinquennat précédent et faire face à la croissance du nombre des élèves dans certains départements.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent approfondir les investigations sur les rythmes scolaires. Précisément, une mission commune d'information vient d'être décidée, qui établira un état des lieux et étudiera les difficultés, les réussites, les blocages à la mise en place des nouveaux rythmes. Il faudra entendre les enfants, car la réforme vise à servir leurs intérêts, non à plaire aux parents, aux enseignants ou aux élus.

M. Vincent Delahaye. – La seule mesure courageuse serait de réduire la durée des vacances.

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis. – Cela pourrait venir dans une deuxième étape. Je signale qu'à l'aide forfaitaire de 50 euros par enfant – et 40 euros de plus en zones sensibles, urbaines ou rurales – s'ajoute un versement de la caisse d'allocations familiales (CAF) de 53 euros, dès lors qu'est mis en place un projet éducatif territorial. Bien sûr, ce ne sera pas une réforme à somme nulle : mais pour l'avenir de notre pays, il est normal que chacun se mobilise.

Les emplois d'avenir professeurs ont également pour but de compenser un recul de la mixité sociale parmi les enseignants, depuis que le niveau de recrutement a été élevé au master. En effet les enfants de familles défavorisées poursuivent plus rarement que les autres leurs études jusqu'à ce seuil.

Les internats de la réussite sont à distinguer des internats d'excellence ; ils doivent être ouverts à tous les jeunes qui souhaitent y étudier, sans sélection. Je remarque que l'internat, objet de désaffection il y a

une quinzaine d'années, opère un grand retour. Les conseils régionaux financent nombre d'implantations proches de lycées.

M. François Marc, rapporteur général. - Je m'associe aux préconisations de nos rapporteurs. Quand les temps sont difficiles, la tentation du rabet grandit. Je rends hommage à ce Gouvernement qui n'a pas transigé sur ses priorités et a su mobiliser les moyens correspondants. La mise en place des nouveaux rythmes scolaires est un objectif noble. Il était indispensable de restaurer, pour les enfants, l'environnement favorable qui a été déconstruit dans la dernière période. Françoise Cartron a évoqué les réussites : oui, presque partout où la réforme est déjà appliquée, elle marche ! Chacun y trouve son compte. Le personnel communal mis à contribution est ravi de cet enrichissement des tâches. La réforme doit à présent être généralisée : nous avons en France la capacité d'accueillir les enfants dans de bonnes conditions, n'hésitons pas !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Nos rapporteurs spéciaux ont été plus prudents que le rapporteur général... Je ne souhaite pas quant à moi critiquer ou approuver la réforme : je m'en tiens à la compétence financière de notre commission. Et je ne peux que protester contre les transferts de charges aux collectivités locales. Quant aux compléments par la CAF, je ne les ai pas vus pour l'instant !

La réforme coûte 150 euros par élève, au minimum - et dans ma ville, j'ai fait un chiffrage : j'arrive au-delà de ce seuil, en ayant repris des activités que je menais déjà avant qu'on ne nous impose la réforme des rythmes scolaires. Les collectivités sont exsangues. Elles perdent 2,5 milliards d'euros de dotations par an. Toutes ne pourront pas dégager un niveau égal de financements. Cela crée une injustice. Comment s'enorgueillir de cette situation ?

M. Vincent Delahaye. - Nous ne disposons toujours pas d'une vision claire des effectifs du ministère de l'éducation nationale ni de leur emploi. Je déplore ce manque de transparence. Nous savons qu'il y avait, entre 2008 et 2012, un professeur pour 18 élèves dans le primaire : qu'en est-il dans le secondaire ? Je voudrais aussi connaître les affectations du personnel, combien d'enseignants en poste, combien de personnes affectées aux programmes, etc.

Il n'y a pas eu de concertation sur les rythmes scolaires. Un décret nous a mis devant le fait accompli. Les collectivités ont dû financer et organiser l'application de la réforme, dans une conjoncture difficile et sans assurance d'être aidées au-delà de la deuxième année. Comment, du reste, ces 62 millions d'euros pourraient-ils suffire en 2014 pour généraliser les nouveaux rythmes, alors que le coût en 2013 a été de 30 millions d'euros, pour 22 % des élèves français, et sur un seul trimestre ?

Contrairement à ce qu'affirme le rapporteur général, les effets de la réforme sont contrastés. Il est trop tôt pour un bilan. Quoi qu'il en soit, le

problème de fond, c'est le nombre d'heures par semaine. Les enseignements devraient être mieux étalés : c'est pourquoi il faut réduire la durée des vacances.

J'y insiste, le compte, budgétairement, n'y est pas. On nous raconte des histoires, comme au sujet de l'enveloppe dite exceptionnelle de 50 millions d'euros concernant les emprunts structurés : elle a été présentée comme ponctuelle mais nous sommes à présent engagés pour quinze ans. Je ne vois pas comment l'État s'y prendra, avec 62 millions d'euros, pour verser 50 euros par enfant, quand 5,8 millions d'enfants seront concernés pour la première fois par la réforme l'an prochain.

Mme Michèle André. – Je me réjouis de l'évolution positive des crédits de la mission. Dans le Puy-de-Dôme, les nouveaux rythmes sont en application dans une majorité de communes, à commencer par Clermont-Ferrand. Dans les zones rurales, les enseignants renouent avec des activités périscolaires traditionnelles et ils y reprennent goût. La suppression massive de postes les années passées est tout de même une source de problèmes. Je rappelle aussi que lorsque les rythmes avaient été modifiés par Xavier Darcos, ils l'avaient été sans concertation. Un mot enfin des enfants handicapés : ils sont pris en charge par un personnel que j'espère stable, donc compétent : en ce domaine, la bonne volonté ne suffit pas.

Je voterai avec conviction ces crédits.

M. Éric Bocquet. – Nous les voterons aussi car la rupture est franche après dix années de souffrance, durant lesquelles les enseignants ont perdu confiance. Ce signal est bienvenu. Je me réjouis du renfort de 30 000 auxiliaires de vie pour faciliter l'intégration des élèves handicapés. Je ne partagerais pas l'enthousiasme du rapporteur général à propos des nouveaux rythmes scolaires. Dans les grandes villes, il y a déjà des activités qui permettent aux élèves de s'initier au chinois, à l'aïkido, à l'art brut. Ce ne sera pas le cas cependant dans les petites communes rurales, où l'on n'a rien à proposer dans les plages de temps libérées, y compris en lien avec le tissu associatif local. C'est l'aspect le plus difficile. Personne ne conteste le bien-fondé de la réforme, mais sa mise en œuvre est plus compliquée. Quoi qu'il en soit, l'audition de Vincent Peillon devant notre groupe a été très appréciée : le ministre a une vraie vision et il connaît son sujet. Malgré les bémols que j'ai exprimés, nous voterons les crédits de cette mission.

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. – Il est essentiel de respecter le rythme des enfants. Deux principes forts – un seul enseignant tout au long de la semaine, des horaires stables – sont remis en cause par la réforme. Méconnaître ces exigences a des conséquences considérables, notamment dans les quartiers fragiles. Je me souviens de l'aménagement des rythmes scolaires sous le gouvernement Jospin, qui nécessitaient une dépense de 500 euros par enfant. À Strasbourg, il avait donné lieu à des interventions de grande qualité, notamment d'artistes ; mais il avait aussi demandé un

énorme travail de préparation et de concertation. Les beaux projets se méritent ! J'approuve les écoles de la deuxième chance. Mais les internats d'excellence sont utiles également. Vont-ils être supprimés ? Ou leurs financements sont-ils maintenus ?

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. - Je me réjouis de la constitution d'une mission commune d'information. Oui, l'intérêt des enfants est notre principale préoccupation. À cet égard, l'absence de repos en milieu de semaine pose problème.

Pour mettre en œuvre la réforme, il faut des moyens, et les associations d'élus ont eu raison de faire savoir qu'une contribution de 150 euros par enfant était imposée aux collectivités. Dans certaines petites communes, où l'école ne comporte même pas de préau, il est bien difficile de mettre en place un projet éducatif. Comment trouver des intervenants extérieurs, qui auront une heure de route à faire, et autant au retour, pour une heure d'activité sur place ? La question des ressources est cruciale, non seulement en 2014 mais aussi au-delà. C'est pourquoi nous demandons la pérennisation des crédits inscrits à l'action n° 6 du programme « Vie de l'élève », dotée pour 2014 de 74,5 millions d'euros en crédits de paiement et 141,5 en autorisations de programme.

M. Claude Haut, rapporteur spécial. - Les effectifs suscitent des questions récurrentes. La situation est compliquée par la diversité des statuts. Le ministère de l'éducation nationale compte 979 192 ETP, mais en cours d'exercice, le nombre varie.

Les internats d'excellence changent de nom - ils sont à présent dits « de la réussite » - mais ils sont maintenus. La dotation est de 150 millions, 6 000 nouvelles places sont prévues.

À l'issue de ce débat la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission, et a décidé de proposer au Sénat l'adoption des articles 66 bis et 66 ter (nouveaux) adoptés par l'Assemblée nationale.