

N° 537

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 avril 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, d'orientation et de programmation pour la **refondation de l'école de la République**,*

Par M. Claude HAUT,

Sénateur

---

(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 le(s) numéro(s) :**

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 653, 767 et T.A. 96

Sénat : 441 (2012-2013)



## SOMMAIRE

Pages

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. L'ÉDUCATION NATIONALE : UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT</b> .....	7
<b>A. RETOUR SUR LA PROGRAMMATION TRIENNALE : LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » BÉNÉFICIE D'UNE HAUSSE IMPORTANTE DE SES CRÉDITS AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	7
1. <i>Des choix budgétaires responsables...</i> .....	7
2. <i>... accordant la priorité à l'éducation, fondement de la réduction des inégalités sociales et territoriales</i> .....	7
3. <i>Un changement de cap engagé dès l'été 2012</i> .....	10
a) La majoration de l'allocation de rentrée scolaire .....	10
b) L'augmentation des crédits votée dans la loi de finances pour 2013 .....	10
c) Les réformes de l'enseignement français à l'étranger .....	11
<b>B. LA CRÉATION DE 60 000 POSTES DANS L'ENSEIGNEMENT AU COURS DU QUINQUENNAT (ARTICLE 1<sup>ER</sup> ET RAPPORT ANNEXÉ AU PROJET DE LOI)</b> .....	11
1. <i>Rétablir les postes supprimés dans l'éducation nationale : un principe fixé dans les lois à caractère financier...</i> .....	11
2. <i>... mais détaillé dans le présent projet de loi d'orientation et de programmation</i> .....	14
3. <i>La question récurrente des personnels employés sur des crédits d'intervention de titre 6</i> .....	20
<b>C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS FLÉCHÉ VERS DES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE</b> .....	22
1. <i>Le renforcement de l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans (article 5)</i> .....	22
2. <i>Le rétablissement d'une formation initiale des maîtres (articles 48 à 54)</i> .....	23
<b>II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : ACTRICES ET PARTENAIRES FINANCIERS DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE</b> .....	25
<b>A. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACQUISITION ET DE MAINTENANCE DES MATÉRIELS INFORMATIQUES QUI POSE QUESTION (ARTICLES 12, 13 ET 14)</b> .....	25
1. <i>Une répartition ambiguë des compétences</i> .....	25
2. <i>Une pratique également ambiguë</i> .....	26
3. <i>Un enjeu significatif pour les collectivités territoriales</i> .....	26
a) Une « clarification » des compétences pour le Gouvernement .....	26
b) Un transfert de compétence non compensé selon les associations d'élus .....	27

<b>B. UNE RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES DONT LE COÛT SUSCITE DES INTERROGATIONS (ARTICLES 46 ET 47) .....</b>	<b>28</b>
1. <i>Une réforme réglementaire largement soutenue .....</i>	28
a) L'organisation des enseignements sur neuf demi-journées .....	28
b) Une augmentation induite des activités périscolaires .....	29
c) La collaboration des acteurs locaux à travers le projet éducatif territorial .....	29
d) Une entrée en vigueur à la rentrée 2013 ou 2014 .....	30
2. <i>Des conséquences financières pour les collectivités que le fonds d'amorçage n'a pas vocation à compenser .....</i>	32
a) Des conséquences financières difficiles à chiffrer pour les collectivités .....	32
b) Un fonds destiné à faciliter une mise en œuvre précoce de la réforme .....	34
(1) Le fonctionnement du fonds .....	35
(2) Le chiffrage .....	37
(a) <i>Un chiffrage initial basé sur un taux optimiste d'application de la réforme .....</i>	37
(b) <i>Une mise en œuvre qui laisse présager un coût moindre du dispositif au regard du nombre de communes ayant opté pour l'aménagement des rythmes scolaires .....</i>	38
3. <i>Un financement du fonds toujours en suspens .....</i>	39
<b>C. FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME GRÂCE À LA SIMPLIFICATION DES NORMES .....</b>	<b>40</b>
1. <i>L'enjeu financier des normes nouvelles .....</i>	40
2. <i>La possibilité d'utilisation des locaux scolaires par les régions et les départements (articles 14 bis et 15) .....</i>	40
3. <i>Engager la simplification des normes applicables aux collectivités en matière d'éducation ou de restauration scolaire .....</i>	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>57</b>
<b>I - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>59</b>
<b>II - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>61</b>

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République traduit l'engagement du Gouvernement de faire de l'éducation nationale une des priorités du nouveau quinquennat, en consacrant les moyens financiers et humains nécessaires au premier des services publics de la République française.

Mais, au-delà de la question des moyens, à laquelle votre commission des finances est naturellement attentive, il s'agit d'un projet global et ambitieux, ayant pour finalité de refonder notre école pour mieux préparer l'avenir de nos enfants. Des objectifs élevés sont assignés à la formation des enseignants et au contenu des programmes, traduisant la priorité accordée à la jeunesse par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

Le présent projet de loi est le résultat d'un processus inédit de concertation, lancé dès le 5 juillet 2012 par le Premier ministre devant le Conseil supérieur de l'éducation et ayant conduit à la remise au Président de la République, le 9 octobre 2012, d'une synthèse de 300 heures de débats répartis dans 120 villes, enrichis par 8 200 contributions d'internautes.

Au cœur du projet de refondation de l'école de la République, le rétablissement dans l'enseignement de 60 000 postes supprimés par l'ancienne majorité était au cœur de la campagne du Président François Hollande : le présent projet de loi traduit cet engagement, le déclinant pour la première fois par catégorie de postes et en ciblant des territoires prioritaires, tout en définissant les objectifs et le cadre d'une ambition nouvelle pour l'école.

Dans un contexte particulièrement contraint pour les finances publiques, les choix opérés au bénéfice de l'éducation nationale résultent d'arbitrages au sein d'une enveloppe budgétaire fermée : la stabilisation, d'une part, des dépenses de l'Etat sous les doubles normes « zéro volume » et « zéro valeur » et, d'autre part, des effectifs, signifie que l'effort accompli dans le domaine de l'enseignement est compensé par des économies équivalentes au sein du budget de l'Etat, suivant les principes fixés par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPPF). Le présent projet de loi constitue ainsi une loi de programmation déclinant une autre loi de programmation.

Votre commission des finances a choisi de se saisir pour avis des dispositions ayant un impact direct ou indirect – au regard des créations de postes – sur les finances de l'Etat et des collectivités territoriales :

- les créations de postes et leur répartition (le cadrage pluriannuel, les créations de postes et leur répartition, détaillés à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi et dans le rapport annexé) ;

- l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans (article 5) ;

- les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales (articles 12 à 15) ;

- les activités périscolaires (article 46) et la création d'un fonds en faveur des communes ayant opté pour l'aménagement des rythmes scolaires (article 47) ;

- la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (articles 48 à 54).

## **I. L'ÉDUCATION NATIONALE : UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT**

### ***A. RETOUR SUR LA PROGRAMMATION TRIENNALE : LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » BÉNÉFICIE D'UNE HAUSSE IMPORTANTE DE SES CRÉDITS AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT***

#### **1. Des choix budgétaires responsables...**

Le présent projet de loi respecte la trajectoire financière fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP).

La LPFP a défini le cadre budgétaire du rétablissement, à moyen terme, de l'équilibre de nos finances publiques, tout en préservant le potentiel de croissance de notre pays et en accordant la priorité aux outils de renforcement de notre cohésion sociale.

Pour parvenir au rétablissement de l'équilibre des finances publiques, et permettre à la France de retrouver à l'avenir des marges budgétaires, la LPFP et le programme de stabilité encadrent l'évolution des dépenses publiques, et en particulier des dépenses de l'Etat.

La dépense publique ne devrait augmenter que de + 0,5 % en volume sur la période 2012-2017. L'effort sera encore plus important, compte tenu notamment de la dynamique des dépenses sociales, pour l'Etat, dont les dépenses hors dette et pensions devraient baisser de 1,5 milliard d'euros en 2014.

Par ailleurs, les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs étant stabilisés, les créations d'emplois sont gagées par des suppressions d'emplois à due concurrence.

**Dans ce contexte, l'effort en faveur de l'éducation nationale apparaît exceptionnel et souligne la priorité accordée à la jeunesse, puisque les créations de postes et la progression des crédits sont compensées par des efforts réalisés parmi d'autres politiques publiques.**

#### **2. ... accordant la priorité à l'éducation, fondement de la réduction des inégalités sociales et territoriales**

Dans un cadre budgétaire orienté vers le rétablissement de l'équilibre des finances publiques, la mission « Enseignement scolaire » apparaît comme la première des politiques publiques prioritaires du nouveau Gouvernement.

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.

Les études PISA, qui sont des enquêtes menées tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les 34 pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires, permettent d'évaluer l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. A cet égard, elles font apparaître les insuffisances du système éducatif français, qui a souffert de plus de 80 000 réductions de postes entre 2007 et 2012.

En effet, à l'issue de leur scolarité à l'école primaire, 21 % des élèves ne maîtrisent pas la langue française et 29 % ne maîtrisent pas les principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique. Or l'échec scolaire touche d'abord les élèves issus des milieux les plus modestes, conduisant à une reproduction, voire à une aggravation, des inégalités sociales à l'école. C'est pourquoi **l'enseignement apparaît comme la première des priorités parmi les missions du budget général de l'Etat.**

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 devraient être révisés à la baisse, la LPFP a prévu **une augmentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » de 1,18 milliard d'euros en 2015 par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2012<sup>1</sup>.**

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).

---

<sup>1</sup> Au format du projet de loi de finances pour 2013.

**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)*

<b>Mission</b>	<b>LFI 2012 format 2013</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Evolution 2012-2015</b>	<b>Hausse cumulée<sup>1</sup> sur 3 ans</b>
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*

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

### 3. Un changement de cap engagé dès l'été 2012

Cette priorité donnée à l'éducation a été engagée dès le premier « acte budgétaire » de la nouvelle majorité, la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-958 du 16 août 2012.

#### *a) La majoration de l'allocation de rentrée scolaire*

Le Gouvernement a **majoré l'allocation de rentrée scolaire (ARS)** versée, sous conditions de ressources<sup>1</sup>, aux familles ayant au moins un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans, à la rentrée 2012. Par un décret en date du 27 juin 2012, le montant de l'ARS a été revalorisé de 25 % (contre une revalorisation de 1,5 % lors de la rentrée 2011, correspondant à l'inflation), les plafonds de ressources pour bénéficier de l'ARS étant inchangés.

À la rentrée 2012, son montant s'est ainsi établi comme suit :

- 356,20 euros pour les enfants âgés de 6 à 10 ans ;
- 375,85 euros de 11 à 14 ans ;
- 388,87 euros de 15 à 18 ans.

Le coût global de cette mesure, correspondant à un engagement de campagne, s'est élevé à **372 millions d'euros** (portant le coût global de l'ARS à 1,86 milliard d'euros) au bénéfice de trois millions de familles.

Cette mesure a été financée de manière pérenne par l'affectation d'une fraction de la hausse de 2 points des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de placement, laquelle procure un rendement global de 0,8 milliard d'euros – c'est donc près de la moitié de cette hausse qui a été affectée à la revalorisation de l'ARS.

#### *b) L'augmentation des crédits votée dans la loi de finances pour 2013*

Dans la **loi de finances** n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 **pour 2013**, la hausse des crédits de la mission « Enseignement scolaire » par rapport à 2012 s'élève à 0,3 milliard d'euros, pour un montant total de dépenses de 45,7 milliards d'euros (hors contribution au CAS « Pensions »). Hors dépenses de personnel examinées ci-après, les dépenses de fonctionnement et d'intervention – dont les bourses – ont augmenté de 130 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013 par rapport à 2012.

---

<sup>1</sup> À la rentrée 2012-2013, pour pouvoir percevoir l'allocation de rentrée scolaire, les ressources du foyer (sur la base des revenus de l'année 2010) ne devaient pas dépasser 23 200 euros pour un enfant, 28 554 euros pour deux enfants et 33 908 euros pour trois enfants (plus 5 354 euros par enfant supplémentaire).

*c) Les réformes de l'enseignement français à l'étranger*

Afin de mieux tenir compte des situations des familles concernées, la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans les classes de lycée des établissements d'enseignement français à l'étranger a été supprimée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, permettant une économie de **12,5 millions d'euros** en 2012. Parallèlement, il a été procédé à une augmentation de bourses attribuées sur critères sociaux, pour répondre aux besoins des familles les plus modestes.

Dans la loi de finances pour 2013, l'éducation à l'étranger a également bénéficié de moyens accrus, avec une augmentation de **5,5 millions d'euros** de la subvention allouée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

***B. LA CRÉATION DE 60 000 POSTES DANS L'ENSEIGNEMENT AU COURS DU QUINQUENNAT (ARTICLE 1<sup>ER</sup> ET RAPPORT ANNEXÉ AU PROJET DE LOI)***

**1. Rétablir les postes supprimés dans l'éducation nationale : un principe fixé dans les lois à caractère financier...**

Comme votre commission des finances l'avait souligné lors de l'examen, du **deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012**<sup>1</sup>, le Gouvernement a, dès la rentrée 2012, ouvert des crédits pour renforcer les moyens humains du service public de l'éducation et répondre aux besoins les plus urgents (aide aux élèves handicapés, accompagnement et encadrement des élèves).

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**.

Dans la loi de finances rectificative du 16 août 2012, des **ouvertures de crédits** ont été votées à hauteur de **89,5 millions d'euros** pour recruter :

- 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, financés sur des crédits d'intervention de titre 6 ;

---

<sup>1</sup> *Loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-958 du 16 août 2012. Rapport n° 689 (2011-2012) de M. François Marc, rapporteur général, au nom de la commission des finances.*

- 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.

Le décret n° 2012-1000 du 27 août 2012 a créé une nouvelle mission consistant en la participation aux **actions de prévention et de sécurité (APS)** des adultes présents dans les établissements les plus exposés aux phénomènes de violence. Ces assistants de prévention et de sécurité 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.

Tous les emplois ont été pourvus au 1<sup>er</sup> septembre 2012 pour les postes correspondant à des fonctions déjà identifiées avant le changement de majorité en 2012. Le recrutement des nouveaux APS était par ailleurs quasiment achevé au 31 janvier 2013, le nombre de postes s'élevant à 454 à cette date, soit une réalisation de l'objectif fixé (soit 500 postes) à plus de 90 %.

La répartition par académie des recrutements opérés dès la rentrée 2012, pour satisfaire les besoins les plus urgents, figurent dans le tableau ci-après.

Cette priorité en faveur de l'éducation nationale s'est traduite, dans la **loi de finances pour 2013**, par la création de 9 011 postes supplémentaires (ETP<sup>1</sup>) à la rentrée 2013, dont 230 pour l'enseignement technique agricole.

Au total, le **plafond d'emplois** de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à **0,97 million d'ETPT<sup>2</sup> en 2013**, faisant de l'éducation nationale le premier employeur public en France, répartis comme suit :

- 319 000 ETPT dans l'enseignement public du premier degré ;
- 447 000 ETPT dans l'enseignement public du second degré ;
- 131 000 emplois dans l'enseignement privé du premier et du second degrés ;
- 15 000 emplois dans l'enseignement technique agricole ;
- 60 000 emplois dans les fonctions de soutien et pour le programme « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire ».

---

<sup>1</sup> Emplois équivalent temps plein. Votre rapporteur rappelle qu'un poste (ou ETP), créé à la rentrée scolaire le 1<sup>er</sup> 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.

<sup>2</sup> Emplois équivalents temps plein travaillé.

**Répartition par académie et par programme des créations de postes mises en œuvre à la rentrée 2012**  
(en ETP)

	P140 - créations PE	P141- décharges	P230 - AVSi	230 - CPE	TOTAL P230	décharges 1er degré	décharges 2 <sup>d</sup> degré	TOTAL P139
Aix-Marseille	65,0	69,0	126,0	6,0	132,0	3,2	7,5	10,7
Amiens	25,0	46,0	64,0	4,0	68,0	4,2	1,1	5,2
Besançon	10,0	25,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,3	2,8
Bordeaux	65,0	74,0	21,0	4,0	25,0	3,7	8,4	12,1
Caen	20,0	27,0	74,0	0,0	74,0	1,5	1,3	2,8
Clermont-Ferrand	25,0	26,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,4	3,4
Corse	5,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Créteil	80,0	160,0	113,0	9,0	122,0	3,3	5,8	9,1
Dijon	20,0	37,0	76,0	0,0	76,0	0,9	2,1	3,0
Grenoble	65,0	77,0	67,0	4,0	71,0	3,8	7,0	10,8
Guadeloupe	5,0	10,0	14,0	2,0	16,0	0,5	0,5	0,9
Guyane	15,0	6,0	15,0	3,0	18,0	0,1	0,0	0,1
Lille	30,0	81,0	169,0	8,0	177,0	8,1	11,3	19,4
Limoges	10,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,4
Lyon	65,0	74,0	39,0	5,0	44,0	4,6	11,2	15,8
Martinique	5,0	9,0	0,0	1,0	1,0	0,1	0,5	0,6
Montpellier	35,0	45,0	116,0	5,0	121,0	2,2	4,1	6,3
Nancy-Metz	10,0	33,0	65,0	4,0	69,0	1,8	3,2	5,0
Nantes	50,0	67,0	58,0	3,0	61,0	13,8	9,5	23,3
Nice	15,0	41,0	0,0	3,0	3,0	1,5	1,8	3,3
Orléans-Tours	40,0	60,0	21,0	3,0	24,0	3,3	2,9	6,2
Paris	15,0	58,0	123,0	0,0	123,0	4,8	7,5	12,3
Poitiers	35,0	47,0	19,0	2,0	21,0	1,3	2,9	4,2
Reims	15,0	19,0	83,0	2,0	85,0	1,0	1,1	2,1
Rennes	65,0	55,0	81,0	3,0	84,0	18,1	12,7	30,8
Réunion	15,0	23,0	31,0	6,0	37,0	0,6	0,0	0,6
Rouen	20,0	40,0	57,0	3,0	60,0	1,7	2,6	7,9
Strasbourg	15,0	54,0	0,0	4,0	4,0	1,7	3,1	8,3
Toulouse	50,0	67,0	52,0	4,0	56,0	2,5	6,6	9,0
Versailles	100,0	140,0	0,0	9,0	9,0	7,0	9,0	16,0
<b>Total Métropole + DOM</b>	<b>990,0</b>	<b>1 482,0</b>	<b>1 484,0</b>	<b>97,0</b>	<b>1 581,0</b>	<b>97,8</b>	<b>127,6</b>	<b>232,5</b>
Mayotte	10,0	0,0	16,0	3,0	19,0		0,0	0,0
Nouvelle-Calédonie	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0		0,3	0,3
Polynésie Française	0,0	8,0	0,0	1,0	1,0	0,1	0,2	0,3
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
Wallis-et-Futuna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
<b>Total COM</b>	<b>10,0</b>	<b>18,0</b>	<b>16,0</b>	<b>4,0</b>	<b>20,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>
<b>Total national</b>	<b>1 000,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>101,0</b>	<b>1 601,0</b>	<b>98,0</b>	<b>128,0</b>	<b>233,1</b>

Source : ministère de l'éducation nationale

Dans un **contexte budgétaire contraint** qui implique une stabilisation globale des effectifs de l'Etat, ces **créations de postes** sont **gagées par des réductions d'emplois dans les autres missions du budget général de l'Etat**.

En 2013, **plus de 43 000 places** seront **ouvertes aux concours de recrutement** pour non seulement remplacer les départs à la retraite des enseignants, mais aussi pourvoir les postes créés dès la rentrée 2012. À titre transitoire, il a été décidé l'organisation successive de deux concours, le premier pour les enseignants recrutés pour la rentrée 2013 (et dont les épreuves d'admission sont prévues en juin 2013, après l'organisation des épreuves d'admissibilité à l'automne 2012) et le second, organisé à partir de juin 2013, pour les futurs enseignants recrutés pour la rentrée 2014, après une année de formation dans les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE).

Autre engagement du Président de la République François Hollande, 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<sup>er</sup> janvier 2013, de **6 000 postes d'emplois d'avenir professeur** a ainsi constitué une première étape de la mise en œuvre de cette forme de pré-recrutement au métier d'enseignant.

## **2. ... mais détaillé dans le présent projet de loi d'orientation et de programmation**

Aux termes du rapport annexé au présent projet de loi présentant les objectifs de la politique d'éducation<sup>1</sup>, et dont l'article 1<sup>er</sup> tend à l'approbation, *« la refondation de l'école consiste d'abord à réinvestir dans les moyens humains qui sont mis en service »*.

Le rapport annexé détaille ainsi la programmation des 60 000 emplois devant être créés dans l'enseignement au cours de la législature, en vue notamment de rétablir une formation initiale pour les enseignants, de développer l'accueil des enfants de moins de trois ans et de mieux répondre à des situations et à des questions spécifiques : permettre la réussite de tous les élèves ; accueillir les élèves en situation de handicap ; accompagner les élèves ; assurer leur suivi médical ; piloter les établissements et les services académiques.

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**

---

<sup>1</sup> Parmi ces objectifs figurent la maîtrise des compétences de base à l'école primaire ; la réduction par deux du nombre d'élèves sortant du système scolaire sans qualification ; la réaffirmation des objectifs visant à conduire 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat et 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur.

**supérieur et 1 000 au ministère de l'agriculture au titre de l'enseignement technique agricole.**

Les créations d'emplois prévues dans l'enseignement technique agricole visent à compenser les suppressions de postes, au rythme de 250 par an, jusqu'en 2012. Il convient d'observer que, de 2005 à 2012, 70 % des réductions d'emplois ont eu lieu dans des établissements publics, qui ne concentrent pourtant que 37 % des élèves et dont les effectifs, bien que moins dynamiques que dans le privé, sont pourtant en augmentation. Le rétablissement des moyens de l'enseignement technique agricole doit permettre un rééquilibrage entre le public et le privé.

Le premier tableau ci-après détaille la répartition de la création des 54 000 emplois au ministère de l'éducation nationale. La formulation des **zones prioritaires ciblées** – mais qui ne seront pas les seules à bénéficier des créations de postes de personnels titulaires, hors rétablissement de la formation initiale – peut apparaître relativement floue, mais cette imprécision devrait favoriser une souplesse dans la déclinaison, complexe, de ces créations de postes par académie et selon les territoires.

Les deuxième et troisième tableaux ci-après donnent la répartition par académie, en nombre d'élèves, des dispositifs d'éducation prioritaire (ECLAIR<sup>1</sup> et RRS<sup>2</sup>) dans le premier et le second degrés, à la rentrée scolaire 2011-2012, correspondant à la date la plus récente pour laquelle une répartition géographique est disponible.

Pour la rentrée scolaire 2012-2013, 367 205 élèves relevaient du programme ECLAIR et 664 330 des RRS, soit au total 1 031 535 élèves scolarisés en éducation prioritaire.

---

<sup>1</sup> *Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite. Ayant pour objectifs de « faciliter la réussite de chacun et d'améliorer le climat scolaire, de développer l'ambition pour tous et de renforcer la stabilité des équipes », selon la présentation qui en est faite sur le site Internet du ministère de l'éducation nationale, le programme ECLAIR prévoit des innovations en matière de pédagogie, de vie scolaire et de ressources humaines à organiser au sein de chaque établissement ou école.*

<sup>2</sup> *Réseaux de réussite scolaire. Les RRS réunissent des établissements du premier et du second degrés afin de favoriser la continuité des apprentissages tout au long de la scolarité obligatoire.*

**La répartition des 54 000 emplois créés au ministère de l'éducation nationale**

*(en ETP)*

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

*Source : alinéa 50 du rapport annexé au projet de loi*

**Répartition par académie et par dispositif des élèves du premier degré  
en zone d'éducation prioritaire (rentrée 2011)**

*(en nombre d'élèves)*

	ECLAIR			RRS			TOTAL ELEVES
	Elémentaires ou primaires	Maternelles	Total	Elémentaires ou primaires	Maternelles	Total	
AIX-MARSEILLE	19 098	10 445	29 543	17583	12505	30088	59 631
AMIENS	13 518	6 986	20 504	11485	3794	15279	35 783
BESANCON	2 016	1 622	3 638	5235	3246	8481	12 119
BORDEAUX	2 070	1 038	3 108	28710	9369	38079	41 187
CAEN	1 829	562	2 391	3629	1774	5403	7 794
CLERMONT-FERRAND	2 022	1 340	3 362	3482	1420	4902	8 264
CORSE	1 099	685	1 784	7139	3279	10418	12 202
CRETEIL	28 270	17 583	45 853	61439	38911	100350	146 203
DIJON	599	548	1 147	8931	3915	12846	13 993
GRENOBLE	749	381	1 130	23777	10313	34090	35 220
GUADELOUPE	2 346	1 444	3 790	6672	2775	9447	13 237
GUYANE	14 056	4 607	18 663	8472	2250	10722	29 385
LA REUNION	22 250	8 907	31 157	25524	6678	32202	63 359
LILLE	26 109	13 135	39 244	43107	20536	63643	102 887
LIMOGES	368	255	623	2149	1155	3304	3 927
LYON	13 750	6 627	20 377	21716	8944	30660	51 037
MARTINIQUE	6 723		6 723	6487		6487	13 210
MONTPELLIER	6 807	4 647	11 454	11227	6448	17675	29 129
NANCY-METZ	4 064	1 842	5 906	13506	4830	18336	24 242
NANTES	4 119	2 834	6 953	11337	5372	16709	23 662
NICE	4 835	3 543	8 378	4426	2506	6932	15 310
ORLEANS-TOURS	4 120	2 998	7 118	11478	5870	17348	24 466
PARIS	4 036	2 330	6 366	23692	13232	36924	43 290
POITIERS	2 783	1 403	4 186	3555	2177	5732	9 918
REIMS	2 009	697	2 706	9281	4523	13804	16 510
RENNES	919	629	1 548	9603	1840	11443	12 991
ROUEN	5 052	3 451	8 503	13100	8184	21284	29 787
STRASBOURG	8 652	4 774	13 426	6133	2985	9118	22 544
TOULOUSE	5 207	3 670	8 877	9308	1904	11212	20 089
VERSAILLES	19 839	12 838	32 677	52069	35165	87234	119 911
Total	229 314	121 821	351 135	464252	225900	690152	1 041 287

Source : ministère de l'éducation nationale

**Répartition par académie et par dispositif des élèves du second degré  
en zone d'éducation prioritaire (rentrée 2011)**

*(en nombre d'élèves)*

ACADEMIES	ECLAIR				RRS				TOTAL ELEVES
	collèges	lycées	LP	Sous-total	collèges	lycées	LP	Sous-total	
AIX-MARSEILLE	13093		1384	14477	18809	4017	5841	28667	43144
AMIENS	8474	1728	1354	11556	10621			10621	22177
BESANCON	1357			1357	5546			5546	6903
BORDEAUX	759			759	17045			17045	17804
CAEN	834			834	3389			3389	4223
CLERMONT-FERRAND	1244			1244	3577			3577	4821
CORSE	492			492	6311			6311	6803
CRETEIL	14684	2277	963	17924	54183	2946		57129	75053
DIJON	699			699	11008			11008	11707
GRENOBLE	315			315	16099			16099	16414
GUADELOUPE	2245			2245	4904			4904	7149
GUYANE	9770			9770	6206			6206	15976
LA REUNION	14113			14113	14683			14683	28796
LILLE	14275	126		14401	32514			32514	46915
LIMOGES	490			490	1932		289	2221	2711
LYON	6738		243	6981	17126			17126	24107
MARTINIQUE	4461			4461	4642			4642	9103
MAYOTTE	3974			3974	0			0	3974
MONTPELLIER	5727	408	1504	7639	8422			8422	16061
NANCY-METZ	2176	1881		4057	10186	985	625	11796	15853
NANTES	2090			2090	8009			8009	10099
NICE	2918			2918	5258			5258	8176
ORLEANS-TOURS	2623	1020		3643	8303			8303	11946
PARIS	1490			1490	13149			13149	14639
POITIERS	1504			1504	3870			3870	5374
REIMS	1391			1391	10010			10010	11401
RENNES	596			596	5644			5644	6240
ROUEN	3709	1693	1205	6607	15149			15149	21756
STRASBOURG	5053	1396		6449	5209			5209	11658
TOULOUSE	3309		558	3867	6025	481	372	6878	10745
VERSAILLES	11673	3912		15585	38942			38942	54527
<b>Total</b>	<b>142276</b>	<b>14441</b>	<b>7211</b>	<b>163928</b>	<b>366771</b>	<b>8429</b>	<b>7127</b>	<b>382327</b>	<b>546255</b>

Source : ministère de l'éducation nationale

Selon le rapport annexé au projet de loi, **26 000 enseignants**, à partir de la rentrée 2014, effectueront pendant un an un **stage** rémunéré de formation initiale, en alternance, dans les futures écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et auprès des élèves. Du fait de cette formation en alternance, ces 26 000 postes stagiaires correspondront à 13 000 postes d'enseignants devant les élèves, comme le précise l'alinéa 47 du rapport annexé.

Cette estimation de 26 000 postes se fonde sur les prévisions de départs en retraite (estimées à 22 000 par an dans l'enseignement public et privé) et les créations de postes prévues au cours de la période, selon une répartition moyenne de deux tiers dans le premier degré et d'un tiers dans le second degré. Au total, 150 000 recrutements sont envisagés au cours de la période 2013-2017.

Pour assurer la formation dans les ESPE, il est prévu la création de **1 000 postes d'enseignants titulaire formateurs**. Trois amendements identiques ont été adoptés, à l'Assemblée nationale, pour prévoir le cas des enseignants chercheurs exerçant une activité clinique, de recherche ou un enseignement académique, qui « *seront encouragés à continuer à exercer à temps partiel* » une telle activité.

Au total, la réforme de la formation initiale représentera la moitié des créations d'emplois (27 000 sur un total de 54 000).

En outre, **21 000 nouveaux postes d'enseignants titulaires** seront pourvus, en plus de ceux prévus par la réforme de la formation initiale, dans le premier degré (14 000 postes) et le second degré (7 000 postes).

Les **14 000 postes du premier degré** sont répartis de la manière suivante :

- 3 000 postes au titre de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, « *en particulier dans les zones d'éducation prioritaire ou dans les territoires ruraux isolés les moins bien pourvus, ainsi que les départements et régions d'outre-mer* », aux termes de l'alinéa 40 du rapport annexé ; la commission des finances a adopté un **amendement** permettant de viser effectivement l'ensemble des collectivités ultra-marines ;

- 7 000 postes pour favoriser l'évolution des pratiques pédagogiques, « *dans les secteurs les plus fragiles* », pour renforcer l'encadrement, accompagner les organisations pédagogiques innovantes ou renforcer l'action des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) et les autres dispositifs de remédiation scolaire ; concrètement<sup>1</sup>, dans le cadre d'un contrat éducatif et pédagogique entre l'école et les autorités académiques, il est prévu la présence de onze professeurs pour dix classes dans les zones d'éducation prioritaire ou celles présentant des besoins similaires pour améliorer les résultats scolaires ; la mention des RASED provient d'une modification du

---

<sup>1</sup> Ces précisions ont été apportées par la circulaire n° 2008-2012 du 28 décembre 2012 « *plus de maîtres que de classes* ».

texte apportée par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale ; votre rapporteur est particulièrement sensible à la question des RASED, laquelle donne par ailleurs lieu à un contrôle budgétaire en cours des rapporteurs spéciaux de la mission « Enseignement scolaire » ;

- 4 000 postes pour « *améliorer l'équité territoriale interacadémique* » au titre de l'alinéa 51 du rapport annexé, non seulement pour tenir compte des évolutions démographiques attendues, mais aussi pour procéder à des rééquilibrages territoriaux et améliorer les remplacements dans les zones ayant le plus souffert de suppressions de postes.

Les **7 000 postes créés dans le second degré** se répartissent entre :

- 4 000 postes créés « *en priorité* » dans les « *collèges comptant une forte proportion d'élèves en difficulté* » et les lycées professionnels, par des pratiques pédagogiques adoptées, pour lutter contre le décrochage scolaire (alinéa 44 du rapport annexé) ;

- 3 000 postes destinés, comme dans le premier degré, à tenir compte des évolutions démographiques et rééquilibrer les moyens ; à la différence du premier degré, le rapport annexé ne mentionne pas la nécessité de **mieux assurer les remplacements** pour compenser les suppressions de postes au cours de la période 2007-2012 ; la commission des finances a adopté un **amendement** pour combler cette lacune.

S'agissant de l'amélioration du remplacement, tant dans le premier que dans le second degrés, le ministère de l'éducation nationale a répondu qu'il bénéficierait notamment aux quatre académies ayant rencontré des difficultés les plus importantes : les académies de Bordeaux, Créteil, Versailles et Lyon.

Enfin, **6 000 postes** supplémentaires sur les 54 000 emplois créés correspondent à la scolarisation des élèves en situation de handicap, la prévention et la sécurité, le suivi médical et social, l'amélioration du pilotage des établissements et des services académiques, aux termes de l'alinéa 49 du rapport annexé.

Un peu plus de 10 % des créations d'emplois, votées dans la loi de finances pour 2013 au titre de la prochaine rentrée scolaire, visent l'enseignement privé. Il s'agit du rétablissement de postes dans des proportions comparables aux suppressions opérées entre 2007 et 2012 (de l'ordre de 10 % des créations et suppressions), au regard de la démographie scolaire et des situations observées sur le terrain.

### **3. La question récurrente des personnels employés sur des crédits d'intervention de titre 6**

Les **personnels d'assistance éducative** ont donné lieu à des observations récurrentes de votre commission des finances lors de l'examen des projets de loi de finances initiale.

Inscrits au sein du programme « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire », les crédits des personnels d'assistance éducative regroupent notamment les assistants d'éducation, les emplois de vie scolaire, les auxiliaires de vie scolaire collectifs (AVS-co) ainsi que les assistants de scolarisation. Les effectifs des assistants d'éducation se sont élevés à 84 237 pour l'année scolaire 2011-2012.

Recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement, les assistants d'éducation ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs, bien qu'il s'agisse d'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.

De manière récurrente, votre commission des finances a déploré que ces personnels, rémunérés par les établissements scolaires ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs puisque les établissements publics locaux d'enseignement ne sont pas reconnus comme des opérateurs, en préconisant de prévoir, dans les prochaines lois de finances, une information plus précise du Parlement concernant l'évolution de ces personnels.

Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, la Cour des comptes a pour sa part 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 justifierait par ailleurs. Il s'agit en effet d'emplois précaires de personnels par ailleurs soumis à des exigences croissantes d'encadrement des élèves.

Enfin, le ministère de l'éducation nationale emploie des personnes en **contrats aidés**, regroupés sous l'appellation d'**emplois de vie scolaire**, notamment pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Ces contrats sont des contrats de droit privé à durée déterminée qui s'adressent aux personnes rencontrant des difficultés d'insertion, ayant pour objet de permettre à leurs titulaires d'acquérir 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.

Pour la rentrée 2012-2013, le nombre d'assistants d'éducation est estimé à 54 700, rémunérés sur des crédits ne relevant pas du titre 2 (dépenses de personnel), mais des dépenses d'intervention (titre 6). Comme le ministère de l'éducation nationale l'a souligné auprès de votre rapporteur lors de ses auditions, les contraintes budgétaires se traduisent par une diminution tendancielle, en moyenne annuelle, de 3 000 contrats aidés par an, ce qui est de nature à soulever des difficultés d'encadrement ou de prise en charge de besoins spécifiques.

## **C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS FLÉCHÉ VERS DES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE**

### **1. Le renforcement de l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans (article 5)**

Afin de permettre la réussite scolaire de tous les enfants, l'article 5 **renforce l'accueil dans les classes et les écoles maternelles dès l'âge de deux ans**. La déclinaison de cet objectif en effectifs d'enseignants figure dans le rapport annexé au projet de loi.

Le prix Nobel d'économie James Hackman a montré que les investissements dans l'éducation en classe maternelle avaient l'impact le plus fort sur la réduction des inégalités sociales au sein de l'école.

Or sous l'effet de la politique de suppression de postes d'enseignants, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a chuté : en dix ans, celui-ci a baissé de 34,7 % en 2002 à 11,2 % en 2012. De fait, il s'agissait d'une variable d'ajustement de la politique d'emploi dans l'éducation nationale. Le Gouvernement entend inverser cette tendance en rétablissant en priorité des postes pour l'accueil des enfants de moins de trois ans.

Au total, **3 000 postes d'enseignants titulaires du premier degré** doivent être créés au cours du quinquennat pour favoriser l'accueil des enfants âgés de moins de trois ans, afin de répondre aux attentes des familles qui en auront fait la demande. Ces créations de postes s'effectueront « *en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines ou de montagne et dans les départements, collectivités et territoires ultramarins* ».

Ce chiffre de 3 000 postes prend en compte l'estimation, par le ministère de l'éducation nationale, à hauteur de 2 400 postes, de l'effet de la création d'une classe d'enfants de deux ans dans chacune des écoles situées en zone d'éducation prioritaire (ZEP). Le différentiel entre le nombre de ZEP (2 400) et le nombre de postes créés (3 000) signifie que d'autres écoles maternelles bénéficieront également de la priorité donnée à l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans.

L'objectif du Gouvernement est de porter à 19 % d'ici 2017 le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Sur l'initiative de sa commission de la culture et de l'éducation, l'Assemblée nationale a précisé que les conditions éducatives et pédagogiques dans lesquelles s'effectuera l'accueil visent « *le développement moteur, sensoriel et cognitif* » des enfants, dans des conditions donnant « *lieu à un dialogue avec les familles* ».

Votre rapporteur insiste également sur la nécessité d'une pleine association de l'ensemble des acteurs, y compris les élus locaux, les caisses

d'allocations familiales et les services de la protection maternelle infantile, pour prendre en compte des besoins spécifiques :

- d'une part, des rythmes spécifiques d'entrée et de sortie des enfants de moins de trois ans ;

- d'autre part, des taux d'encadrement plus souples que ceux appliqués dans les crèches (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles, ou ATSEM, par classe de 25 ou 30 élèves, à comparer avec des taux en crèche d'un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un adulte pour huit enfants qui marchent).

## **2. Le rétablissement d'une formation initiale des maîtres (articles 48 à 54)**

La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) font l'objet des dispositions du chapitre VI du titre I<sup>er</sup> du présent projet de loi (articles 48 à 54).

Votre rapporteur pour avis a déjà évoqué les aspects budgétaires, en termes d'emplois publics, de la création des ESPE, qui impacteront la moitié des créations d'emplois (27 000, dont 1 000 emplois d'enseignants titulaires formateurs) sur les 54 000 postes nouveaux au ministère de l'éducation nationale entre 2012 et 2017.

Aux termes de l'article L. 625-1 du code de l'éducation que propose d'introduire l'article 49 du présent projet de loi, les ESPE devront :

- assurer la formation initiale et continue de l'ensemble des personnels d'éducation (et pas les seuls enseignants, à la différence des anciens instituts universitaires de formation des maîtres, IUFM), y compris les étudiants de licence bénéficiant d'un emploi d'avenir professeur ;

- développer, au sein de l'université ou d'un pôle de recherche ou d'enseignement supérieur, sur la base d'une formation en alternance et dans le cadre d'une formation professionnalisante homogène, une culture commune à l'ensemble des enseignants et des membres de la communauté éducative, ce qui constitue également une autre différence fondamentale avec les anciens IUFM.

La mise en place d'une année de stage donnera lieu à un dispositif transitoire la première année, pour prendre en compte les rythmes de recrutement : aux concours de droit commun s'ajouteront **des concours exceptionnels**, exercés dans les mêmes conditions, offrant la possibilité, aux **candidats admissibles** qui le souhaiteront, de disposer d'un **contrat à durée déterminée** d'enseignement ou d'éducation dès la rentrée 2013, **sur la base d'un tiers de service rémunéré à hauteur d'un mi-temps**.

En effet, rétablir une année de stage conduit à accroître les recrutements au commencement de la réforme. L'étude d'impact jointe au

projet de loi souligne la **création de 20 000 emplois de stagiaires à la rentrée 2014** dans les premier et second degrés publics, avec une perspective de 28 000 emplois de stagiaires, dans le public et le privé, à la rentrée 2016.

Le dispositif transitoire applicable dès la rentrée 2013 devrait concerner 11 476 emplois équivalents temps plein (ETP), dans le public et le privé.

Aux termes de l'article 51 du projet de loi, relatif aux missions et à l'organisation des ESPE, celles-ci seront créées sur proposition du conseil d'administration de l'université ou d'un pôle de recherche ou d'enseignement supérieur. Une accréditation sera délivrée conjointement par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur.

Les ESPE seront dirigées par un conseil d'école, disposant d'un **budget propre** au sein des établissements dont elles relèveront, présenté par le directeur de l'ESPE au conseil d'école, et précisant les apports en personnel de l'établissement universitaire ou de recherche où seront logées les ESPE.

Il est également proposé que le conseil d'école approuve les contrats pour les affaires intéressant l'école. Consulté sur les recrutements de l'ESPE, le conseil d'école soumet la répartition des emplois au conseil d'administration de l'établissement dont relève l'ESPE.

Ce mode d'organisation est de nature à garantir les moyens dévolus aux ESPE, tout en mutualisant leurs dépenses de fonctionnement et, pour partie, leurs dépenses de personnel avec celles des universités qui abriteront les ESPE.

Les dispositions, détaillées, sur les ESPE dans le cadre du rétablissement d'une formation initiale visent à assurer un réel apprentissage pédagogique aux futurs enseignants, alors que la politique de suppression d'emplois avait manifestement pesé sur la décision de supprimer les IUFM.

## II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : ACTRICES ET PARTENAIRES FINANCIERS DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

Dans la mesure où les collectivités territoriales sont des partenaires à part entière de la refondation de l'école, le présent projet de loi a un impact sur leurs finances. Il traite notamment de la répartition des compétences entre elles et l'Etat en matière de matériel informatique et de la création d'un fonds « d'amorçage » de la réforme des rythmes scolaires.

### A. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACQUISITION ET DE MAINTENANCE DES MATÉRIELS INFORMATIQUES QUI POSE QUESTION (ARTICLES 12, 13 ET 14)

#### 1. Une répartition ambiguë des compétences

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales pour l'acquisition et la maintenance des matériels informatiques est relativement ambiguë. La Cour des comptes relevait ainsi en 2003 que *« aucune règle ne fixe précisément les compétences des services académiques, des collectivités et des établissements eux-mêmes en matière de maintenance et surtout de renouvellement des équipements »*<sup>1</sup>.

En effet, d'une part, l'article L. 213-2 du code de l'éducation prévoit que **les départements assurent « l'équipement et le fonctionnement [des collèges], à l'exception [...] des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat dont la liste est arrêtée par décret »**. L'article L. 214-6 du même code prévoit **les mêmes dispositions pour les régions** en ce qui concerne les lycées.

D'autre part, l'article L. 211-8 du code de l'éducation prévoit (5°) que l'Etat a la charge *« des dépenses pédagogiques des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale dont la liste est arrêtée par décret »*.

Ce décret<sup>2</sup> a été codifié aux articles D. 211-14 (dépenses d'investissement) et D. 211-15 (dépenses de fonctionnement) du même code. Aux termes de ces articles, **l'Etat a la charge des dépenses en matière de « premier équipement [...] dans le cadre d'un programme d'intérêt national » en équipements informatiques, ainsi que les dépenses liées à la maintenance des matériels ainsi acquis.**

Comme le souligne l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, **cette rédaction s'explique par le « Plan informatique pour tous » de 1985**, qui visait à mettre en place plus de 120 000 équipements dans 50 000 établissements scolaires. L'Etat a mis gratuitement le matériel à

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « La gestion du système éducatif », avril 2003.

<sup>2</sup> Décret n°85-269 du 25 février 1985 fixant la liste des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat pris en application de l'article 14 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

disposition des collectivités pendant trois ans. Au terme de cette période, l'Etat a transféré aux collectivités, à titre gratuit, la propriété de ces matériels.

Cependant, **dans un avis<sup>1</sup>** du 25 mai 1999, **le Conseil d'Etat a estimé** que l'Etat « *qui dans le domaine de l'éducation a conservé l'exclusivité des compétences pédagogiques, [a la charge de] l'ensemble des dépenses directement pédagogiques effectuées dans les établissements scolaires* ». Il précise que le décret précité ne saurait « *avoir pour objet ou pour effet de décharger l'Etat du financement des dépenses pédagogiques [...] et mettre une partie de ces dépenses à la charge des collectivités territoriales* ». Et de conclure **que le décret précité « doit être regardé comme ayant une portée purement indicative »**.

**On ne peut donc a priori conclure de l'absence de la mention de l'acquisition et de la maintenance du matériel informatique dans le décret précité que ces dépenses sont à la charge des collectivités territoriales.**

## **2. Une pratique également ambiguë**

Les auditions menées par votre rapporteur ont montré que la pratique reflétait cette ambiguïté de la compétence. **En l'absence de règles claires, ces dépenses ont été prises en charge aussi bien par l'Etat que par les collectivités.**

Ainsi, si l'étude d'impact indique que « *aujourd'hui tous les équipements ont été acquis par les collectivités* », les représentants des régions font valoir que le « *désengagement* » de l'Etat « *a obligé certaines régions à investir des moyens humains et financiers plus ou moins importants pour épauler un Etat défaillant dans ce domaine [...] Le fait que des collectivités [...] aient été contraintes à compléter l'action du rectorat [...] ne remet pas en cause le fait que ce dernier garde la charge de cette mission* »<sup>2</sup>.

Parallèlement, les représentants des régions observent que la maintenance est parfois assurée par des enseignants, et donc financée par l'Etat, à travers des heures supplémentaires et des décharges horaires. De même, l'étude d'impact précise que « *le ministère fait le choix de maintenir les emplois, qui, de facto, participent aujourd'hui à la maintenance des infrastructures numériques* ».

## **3. Un enjeu significatif pour les collectivités territoriales**

### *a) Une « clarification » des compétences pour le Gouvernement*

En se basant sur l'interprétation précitée, selon laquelle l'acquisition et la maintenance des matériels informatiques relèvent de la compétence des

---

<sup>1</sup> Section de l'Intérieur, avis n° 363 340, 25 mai 1999.

<sup>2</sup> Contribution écrite adressée par l'ARF à votre rapporteur pour avis.

collectivités, **le Gouvernement propose une « clarification juridique concernant les compétences [...] souhaitée par tous les partenaires ».**

Ainsi, l'article 12 du présent projet de loi propose de modifier l'article L. 211-8 précité, relatif aux dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat. Il prévoit que seront désormais à sa charge, dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, les dépenses de fonctionnement « *afférentes aux ressources, contenus et services numériques spécifiquement conçus pour un usage pédagogique* » et, dans les collèges et les établissements d'éducation spéciale, « *la fourniture des manuels scolaires [...] et des documents à caractère pédagogique à usage collectif* ».

Parallèlement, les articles L. 213-2 et L. 214-6 précités, relatifs aux dépenses pédagogiques à la charge des départements et des régions, sont respectivement modifiés par les articles 13 et 14 du projet de loi.

**Ainsi, seraient à la charge des collectivités « l'acquisition et la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative ».**

*b) Un transfert de compétence non compensé selon les associations d'élus*

**Les représentants des départements et des régions, dont votre rapporteur a reçu des contributions écrites, contestent la lecture du Gouvernement, selon laquelle l'acquisition et la maintenance des matériels informatiques relèveraient de la compétence des collectivités.**

Ils y voient, à l'inverse, un transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales. Or il faut rappeler qu'en application du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

C'est pourquoi, par un courrier du 11 avril dernier, Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, et Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, ont interpellé le ministre de l'éducation nationale. **Ils ont précisément demandé que les débats au Sénat soient l'occasion pour le Gouvernement d'intégrer au texte la compensation financière de ces transferts.** On rappellera qu'en application de l'article 40 de la Constitution, cette compensation financière ne peut relever d'une initiative parlementaire.

Cette éventualité est implicitement démentie par l'étude d'impact des articles 12, 13 et 14, qui indique que « *s'agissant d'une clarification des*

*compétences juridiques entre l'Etat et les collectivités régionales<sup>1</sup>, il n'est pas prévu d'impact budgétaire pour l'une ou l'autre des parties concernées ».*

L'interprétation du Gouvernement, reprise dans le projet de loi, comporte encore des **zones d'ombre** qu'il convient de clarifier pleinement. À cet égard, la publication par le Gouvernement de l'avis du Conseil d'Etat sur le présent projet de loi, au moins sur les articles concernés, apporterait probablement des éclairages utiles.

**Votre rapporteur entend interroger le Gouvernement en séance publique afin de disposer des éclaircissements nécessaires sur ces questions.**

## ***B. UNE RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES DONT LE COÛT SUSCITE DES INTERROGATIONS (ARTICLES 46 ET 47)***

### **1. Une réforme réglementaire largement soutenue**

#### *a) L'organisation des enseignements sur neuf demi-journées*

**Les journées de classe des écoliers français sont parmi les plus longues au monde**, avec 847 heures par an réparties sur 144 jours, contre 798<sup>2</sup> heures sur 187 jours en moyenne dans l'OCDE.

Source de fatigue et de difficultés scolaires, cette concentration des heures d'enseignement, encore aggravée par la mise en place de la semaine de quatre jours en 2008, par le précédent Gouvernement<sup>3</sup>, est préjudiciable à l'apprentissage, selon les spécialistes des rythmes de l'enfant.

Afin **d'améliorer les conditions d'apprentissage** des élèves, le Gouvernement a souhaité mieux répartir les heures de classe sur la semaine et programmer les enseignements à des heures où l'attention des élèves est plus forte, ainsi qu'assurer une meilleure articulation des temps scolaire et périscolaire.

Le décret<sup>4</sup> du 24 janvier dernier a donc modifié l'organisation du temps scolaire. Il prévoit notamment une durée d'enseignement hebdomadaire inchangée, soit vingt-quatre heures, mais répartie sur **neuf demi-journées, dont le mercredi matin**. L'ajout de trois heures de cours le mercredi matin permettra ainsi d'alléger les autres journées de quarante-cinq minutes en moyenne.

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'éducation nationale a confirmé à votre rapporteur qu'il fallait lire *collectivités « territoriales »* et non « régionales ».

<sup>2</sup> 774 heures pour les élèves de 7 à 8 ans et 821 heures pour ceux de 9 à 11 ans.

<sup>3</sup> Décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 modifiant le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires et l'article D. 411-2 du code de l'éducation.

<sup>4</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

Par ailleurs, les durées maximales d'une journée et d'une demi-journée de cours sont respectivement fixées à cinq heures trente et à trois heures trente. Quant à la pause méridienne, elle ne peut être inférieure à une heure trente.

Des dérogations à ces principes sont possibles, en ce qui concerne la mise en place d'une demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin et le dépassement de la durée maximale d'une journée ou demi-journée d'enseignement, « *lorsqu'elle est justifiée par les particularités du projet éducatif territorial* » (cf. *infra*).

Le décret précité précise également que les élèves « *peuvent bénéficier chaque semaine d'activités pédagogiques complémentaires* ». Plus précisément, il prévoit l'organisation d'activités pédagogiques complémentaires (APC) pour l'aide aux élèves en difficulté, pour une aide au travail personnel ou pour une autre activité « *prévue par le projet d'école* ».

Les APC s'ajoutent aux vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement et sont organisées par les enseignants, pour un volume d'heures annuel de trente-six heures.

S'agissant des écoles privées sous contrat, elles ne sont pas soumises à l'obligation de passer aux neuf demi-journées, mais ont évidemment la possibilité de mettre en œuvre ce principe.

#### *b) Une augmentation induite des activités périscolaires*

L'article L. 551-1 du code de l'éducation prévoit que des activités périscolaires « *prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées [...] sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat* ».

Le même article précise que celles-ci visent à favoriser, pendant le temps libre des élèves, « *leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et nouvelles technologies de l'information et de la communication* ».

L'organisation de ces activités périscolaires facultative est à la charge des communes.

**La réforme des rythmes scolaires va accroître le volume des heures d'activités périscolaires, dans la mesure où des heures de cours seront déplacées vers le mercredi matin tandis que l'heure de sortie sera maintenue à 16 heures 30.** On peut estimer que ce sont donc trois heures environ d'activités périscolaires supplémentaires, par semaine, qui devront être organisées par les communes.

#### *c) La collaboration des acteurs locaux à travers le projet éducatif territorial*

La mise en place d'un « **projet éducatif territorial** » (PEDT) doit permettre de 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* »<sup>1</sup>.

Il « *formalise l'engagement des différents partenaires [- collectivités, éducation nationale, autres ministères, association ... -] à se coordonner pour organiser des activités éducatives et assurer l'articulation de leurs interventions* »<sup>2</sup>.

Il doit donc permettre d'organiser des activités périscolaires prolongeant le service public d'éducation et en complémentarité avec lui.

**L'article 46 du projet de loi introduit le « projet éducatif territorial »** dans la partie législative du code de l'éducation.

Ainsi, l'article L. 551-1 du code de l'éducation, relatif aux activités périscolaires (*cf supra*), est modifié de façon à prévoir que ces activités sont organisées « *dans le cadre d'un projet éducatif territorial* ». Il y est également précisé que le PEDT associe « *aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations* ».

Par ailleurs, le même article 46 prévoit que l'élaboration et la mise en application du PEDT sont suivies par un comité de pilotage. Celui-ci, aux termes de la circulaire précitée, réunit l'ensemble des acteurs pour élaborer et suivre la mise en œuvre du projet éducatif territorial.

Enfin, ledit article élargit le champ des activités périscolaires en précisant que le PEDT favorise l'égal accès aux activités – et non plus seulement aux pratiques – culturelles et sportives.

*d) Une entrée en vigueur à la rentrée 2013 ou 2014*

La réforme des rythmes scolaires s'applique à compter de la rentrée 2013. Toutefois, le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pouvaient demander au directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN), jusqu'au 31 mars dernier, le report de son application, pour toutes les écoles de la communes ou de l'EPCI, à la rentrée 2014. Les demandes de report ont été systématiquement acceptées par le DASEN, conformément à ce qu'a indiqué le Gouvernement.

Dans les faits, d'après les chiffres recueillis par votre rapporteur, le nombre de communes appliquant la réforme dès 2013 s'élèverait à 3 939 et celui du nombre d'élèves couverts par la réforme à 1,279 million, soit 22 %.

---

<sup>1</sup> Article D. 521-12 du code de l'éducation, modifié par le décret du 24 janvier 2013 précité.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2010-036 du 20 mars 2013.

### Mise en œuvre de la réforme dès la rentrée 2013

(Nombre d'élèves scolarisés dans le public)

	DSU « cible »	DSR « cible »	Outre-mer	Autres communes
Mise en œuvre de la réforme à la rentrée 2013	164 606	153 013	82 653	879 385
Total des élèves	817 509	833 867	284 214	3 880 124
Pourcentage d'élèves passant à la rentrée 2013	20,1 %	18,3 %	29,1 %	22,7 %

(Nombre de communes)

	DSU « cible »	DSR « cible »	Outre-mer	Autres communes
Mise en œuvre de la réforme à la rentrée 2013	71	1 054	38	2 776
Total des communes	280	6 659	132	16 675
Pourcentage de communes passant à la rentrée 2013	25,4 %	15,8 %	28,8 %	16,6 %

Source : Ministère de l'éducation nationale (chiffres provisoires)

Une certaine corrélation existe également entre la taille des communes et le taux d'élèves auxquels sera appliquée la réforme des rythmes scolaires dès 2013. Ainsi, dans les villes de plus de 65 000 habitants, ce taux est de 40 % environ. Il est plus bas pour les communes rurales, autour de 11 % d'après l'association des maires ruraux de France (AMRF).

Ces chiffres concernent les seuls élèves des écoles publiques. Les données pour les élèves du privé sous contrat ne sont pour l'instant pas disponibles, dans la mesure où ces écoles n'avaient pas l'obligation de se prononcer avant le 31 mars. Certains syndicats ont avancé, se fondant sur des sondages, un taux de 30 %. Pour sa part, le ministère de l'éducation nationale a obtenu des informations concernant environ un tiers des élèves du privé ; sur cet échantillon, le taux d'élèves qui passeraient dès 2013 aux neuf demi-journées se situe à 9,5 % environ.

Ce taux, inférieur aux estimations initiales qui évoquaient un taux de 50 %, ne peut être interprété comme le résultat d'une opposition des élus à la réforme. Au contraire, votre rapporteur tient à souligner qu'au cours des auditions qu'il a menées ou à travers les contributions écrites qu'il a reçues, **l'ensemble des associations d'élus ont apporté leur soutien au principe de**

**la réforme**, en reconnaissant l'amélioration des conditions d'enseignement qu'elle permet.

Les auditions ont plutôt fait ressortir des obstacles 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.

## **2. Des conséquences financières pour les collectivités que le fonds d'amorçage n'a pas vocation à compenser**

Avant d'examiner en particulier la question du coût pour les collectivités territoriales, votre rapporteur souhaite rappeler que celles-ci **sont déjà particulièrement sollicitées**.

En effet, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017<sup>1</sup> prévoit en son article 13 une baisse de 750 millions d'euros de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat en 2014 et de 750 millions d'euros supplémentaires 2015. De plus, le 12 février dernier, le Gouvernement a confirmé devant le Comité des finances locales (CFL) une baisse supplémentaire des dotations, de 750 millions d'euros également, en 2014 comme en 2015. **Sur deux ans, la baisse annuelle cumulée<sup>2</sup> des dotations sera donc de 4,5 milliards d'euros.**

Enfin, il faut ajouter que **les collectivités doivent également supporter des coûts du fait des normes nouvelles qui leur sont imposées par l'Etat**. Pour la seule année 2014, ce coût était estimé par le Président du CFL à 1,8 milliard d'euros et par le directeur général des collectivités locales à 600 millions d'euros<sup>3</sup>.

### *a) Des conséquences financières difficiles à chiffrer pour les collectivités*

Le temps de service des enseignants n'est pas modifié par la réforme des rythmes scolaires : le nombre d'heures d'activités pédagogiques complémentaires (APC) demeure fixé à trente-six heures par an. Ces heures sont prises en charge par l'État et ne constituent donc pas une charge pour les collectivités.

Concernant les compétences des collectivités en matière d'éducation, les analyses du Gouvernement<sup>4</sup> et des collectivités sur les conséquences financières de la réforme divergent.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>2</sup> C'est-à-dire par rapport au niveau de 2013.

<sup>3</sup> Audition devant la commission des finances le 10 avril 2013.

<sup>4</sup> Retraccée dans la fiche d'impact soumise à la commission consultative d'évaluation des charges (CCEN).

Il s'agit tout d'abord du **financement du fonctionnement des écoles**, à la charge des communes. Dans la mesure où la durée d'enseignement demeure inchangée (vingt-quatre heures hebdomadaires sur trente-six semaines), le Gouvernement estime que la durée de fonctionnement n'est pas directement affectée et qu'il n'y a donc pas de coût supplémentaire. Pour leur part, les collectivités considèrent que le fait d'ouvrir les écoles un jour en plus par semaine comporte des coûts fixes, comme par exemple le nettoyage, ce qui pèsera sur leurs finances.

Par ailleurs, la réforme peut également avoir des conséquences en matière de **transport scolaire**, domaine dans lequel sont compétents les départements. L'assemblée des départements de France (ADF) a ainsi indiqué à votre rapporteur que le fait de devoir les faire fonctionner un jour en plus par semaine – voire deux jours supplémentaires si certaines écoles choisissent par dérogation le samedi matin et d'autres le mercredi – aurait des conséquences financières. Elle estime ce coût dans une fourchette comprise entre 60,5 et 173 millions d'euros par an, essentiellement du fait du carburant et de l'affectation de moyens humains supplémentaires. À l'inverse, le Gouvernement considère que le surcoût n'est pas certain, puisque les transports fonctionnent déjà le mercredi pour les collégiens et lycéens, et précise que la compensation au titre du transfert de la compétence « transports scolaires » n'a pas été minorée en 2008, lors du passage à la semaine de quatre jours.

Ainsi, la position du Gouvernement est que *« tant en matière de transports scolaires que de fonctionnement des écoles, il s'agit d'un point de vue tant juridique que financier d'un retour à la situation antérieure à 2008, et d'un aménagement des modalités d'exercice des compétences obligatoires des communes en matière de fonctionnement des écoles et des départements en matière de transports scolaires. »*

En outre, la réforme des rythmes scolaires peut avoir des incidences en matière de **restauration scolaire**, dans la mesure où certaines communes pourraient être conduites à prévoir un service de restauration scolaire à l'issue des cours du mercredi. Le coût d'un repas par enfant, en prenant en compte les frais de fournisseur, de personnel et de fonctionnement, est estimé entre 3,7 euros et 4,8 euros par le Gouvernement, qui souligne qu'il s'agit là d'une compétence facultative des collectivités. L'impact financier dépendra cependant du nombre d'enfants effectivement inscrits, qui sera lui-même fonction du choix des familles. Et, de façon générale, ce surcoût découlera avant tout du choix de la collectivité de mettre ou non en place un tel service.

Enfin, se pose la question du **coût des activités périscolaires**. Le Gouvernement, qui souligne également qu'il s'agit d'une compétence facultative des collectivités, a avancé le chiffre d'un coût annuel de 101 euros par élève pour trois heures d'activités périscolaires, en partant du coût horaire moyen des agents territoriaux susceptibles de prendre en charge l'encadrement de ces activités.

Il faut préciser que ce chiffre est obtenu en intégrant l'assouplissement des taux d'encadrement proposé<sup>1</sup> par le ministère de la jeunesse et des sports, qui passe de un pour dix enfants à un pour quatorze en maternelle et de un pour quatorze à un pour dix-huit pour les élèves du primaire. Certains élus s'inquiètent également des règles concernant le taux d'encadrement des enfants pour bénéficier des concours des caisses d'allocations familiales<sup>2</sup>, celui-ci ne faisant pas l'objet d'un assouplissement.

Les conséquences financières pour les collectivités de l'organisation des activités périscolaires sont également difficiles à évaluer, car elles dépendront en grande partie de la nature des activités mises en place et de leur capacité à organiser des activités en cohérence avec les autres acteurs concernés, ainsi que du choix des familles d'inscrire leurs enfants à ces activités. Enfin, il faut ajouter que certaines communes organisent d'ores et déjà des activités périscolaires le mercredi matin. Leur suppression, au profit des heures d'enseignement, ou leur déplacement est donc à prendre en compte dans le calcul du coût net.

**Pour leur part, les associations d'élus qu'a entendues votre rapporteur n'ont pu présenter une estimation très précise, du fait de la diversité des situations des communes et du nombre d'inconnues sur la nature et le nombre de ces activités.**

L'Association des maires de France (AMF) a 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 finances<sup>3</sup> 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.

*b) Un fonds destiné à faciliter une mise en œuvre précoce de la réforme*

**L'article 47 du présent projet de loi met en place un fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires**, qui reprend l'engagement pris par le chef de l'Etat devant le congrès des maires le 20 novembre 2012.

---

<sup>1</sup> Le projet de décret a reçu un avis favorable de la CCEN le 23 janvier ; le processus de consultation des autres instances consultatives est en cours.

<sup>2</sup> La CNAF exige pour sa part des taux d'encadrement de un pour huit et de un pour douze.

<sup>3</sup> Audition précitée devant la commission des finances le 10 avril 2013.

Le Président de la République avait annoncé avoir « *demandé au Gouvernement de mettre en place dès la rentrée prochaine un fonds spécifique de 250 millions d'euros pour accompagner les collectivités qui, les premières, lorsqu'elles sont dans une situation qui le justifie, mettront en œuvre cette réforme* ». Et de préciser sa pensée : « *Je pense aux communes rurales et aux villes les plus en difficulté* ».

(1) Le fonctionnement du fonds

**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.**

Il est destiné aux communes et, « *lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées* », aux intercommunalités. L'objet du fonds est de « *contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires* ».

L'aide apportée est calculée en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans la commune ou l'EPCI « couverts » par la réforme des rythmes scolaires, y compris ceux des écoles privées sous contrat.

Deux aides sont prévues :

- **un montant forfaitaire, par élève, sans condition particulière liée à la commune** ; ce montant est attribué uniquement aux communes et EPCI qui auront appliqué la réforme dès sa première année, c'est à dire pour l'année scolaire 2013-2014 ; les communes qui mettront en œuvre la réforme à la rentrée 2014 ne bénéficieront donc pas de ce montant forfaitaire ;

- **une majoration forfaitaire, par élève, réservée à certaines communes** :

- 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 ;
- les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que la collectivité de Saint-Martin<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette collectivité ne comporte pas de commune.

**Cette majoration forfaitaire sera versée la première année, mais également la suivante.** Les communes et EPCI qui n'appliqueront la réforme qu'à partir de la rentrée 2014 percevront cette aide la seconde année.

**Aucun article du projet de loi ne fixe pas le montant des aides.** Cependant, d'après l'étude d'impact, le montant forfaitaire serait de 50 euros et la majoration forfaitaire de 40 euros la première année et de 45 euros la seconde.

Afin que ces montants apparaissent clairement dans le texte lui-même, votre commission des finances vous propose un **amendement** tendant à les inscrire dans le rapport annexé. Cette inscription permettra d'assurer aux collectivités concernées une certaine visibilité quant aux montants qu'elles percevront, étant entendu que cette aide a pu constituer un facteur important dans leur décision de mettre en œuvre la réforme dès la rentrée 2013.

On peut donc résumer le fonctionnement du fonds dans le tableau ci-après.

#### Fonctionnement du fonds

(en euros par élève)

	Année scolaire 2013-2014	Année scolaire 2014-2015
Toutes les communes	50 euros	-
Communes DSU-cible, DSR-cible et d'outre-mer	+ 40 euros (soit 90 euros)	45 euros

Source : étude d'impact du projet de loi

À l'initiative de sa commission des affaires culturelles et de l'éducation, l'Assemblée nationale a précisé que les aides versées à ce titre ne sont pas prises en compte pour le calcul du forfait communal versé aux écoles privées, prévu à l'article L. 442-5 du code de l'éducation<sup>1</sup>.

La gestion du fonds est confiée, pour le compte de l'Etat, à l'Agence de services et de paiement. Cet établissement public « a pour objet d'assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques »<sup>2</sup>.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cet article et précise notamment « les modalités d'attribution du fonds ».

Votre rapporteur souligne que ce décret devra aborder trois questions importantes :

<sup>1</sup> Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

<sup>2</sup> Art. L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime.

- la question des EPCI dotés de la compétence en matière d'éducation qui percevront la majoration du fait d'une ou plusieurs communes éligibles en leur sein : votre rapporteur estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un fléchage de cette majoration vers les communes concernées ; il appartiendra aux intercommunalités de se prononcer sur ce point, en fonction du contexte local ;

- la question des communes, ou EPCI, qui percevront une aide du fonds au titre des élèves des écoles privées sous contrat : votre rapporteur souhaite qu'un équilibre soit trouvé afin de s'assurer que les élèves de ces écoles seront traités équitablement par rapport aux enfants des écoles publiques ;

- la question de l'année d'éligibilité à la DSU-cible ou à la DSR-cible prise en compte : votre rapporteur invite le Gouvernement à une certaine souplesse, par exemple en accordant en 2013 la majoration aux communes éligibles à ces dotations en 2012 ou en 2013, et en 2014 à celles éligibles en 2013 ou en 2014, dans un souci de prévisibilité.

(2) Le chiffrage

(a) Un chiffrage initial basé sur un taux optimiste d'application de la réforme

C'est à partir des montants précités et en se fondant sur une hypothèse de 50 % d'élèves couverts par la réforme à la rentrée 2013 que l'on arrive à un chiffre proche des 250 millions d'euros avancés par le Président de la République et confirmé dans l'étude d'impact<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'étude d'impact indique « au moins 250 millions d'euros ».

**Hypothèse de départ (50 % d'élèves couverts dès la rentrée 2013)**

<b>Montant forfaitaire</b>	
Nombre d'élèves	5 815 714
Taux de couverture	50 %
Montant de la prime	50 €
<b>Sous-total montant forfaitaire</b>	<b>145 392 850 €</b>

<b>Majoration forfaitaire</b>	
<b>Première année</b>	
Nombre d'élèves dans les communes DSU-cible	817 509
Nombre d'élèves dans les communes DSR-cible	833 867
Nombre d'élèves dans les communes Outre-mer	284 214
Total élèves	1 935 590
Taux de couverture	50 %
Montant de la prime	40 €
<b>Sous-total majoration forfaitaire (1<sup>ère</sup> année)</b>	<b>38 711 800 €</b>
<b>Deuxième année</b>	
Nombre d'élèves dans les communes DSU-cible	817 509
Nombre d'élèves dans les communes DSR-cible	833 867
Nombre d'élèves dans les communes Outre-mer	284 214
Total élèves	1 935 590
Montant de la prime	45 €
<b>Sous-total majoration forfaitaire (2<sup>ème</sup> année)</b>	<b>87 101 550 €</b>

<b>TOTAL</b>	<b>271 206 200 €</b>
--------------	----------------------

Source : commission des finances à partir des informations recueillies auprès de la direction générale de l'enseignement scolaire

- (b) Une mise en œuvre qui laisse présager un coût moindre du dispositif au regard du nombre de communes ayant opté pour l'aménagement des rythmes scolaires

Les communes et EPCI avaient jusqu'au 31 mars 2013 pour se prononcer. D'après les derniers chiffres transmis à votre rapporteur, le taux d'application serait de 22 % (*cf. supra*). En se basant sur cette hypothèse et sur les chiffres réels pour la majoration forfaitaire, on arrive aux chiffres du tableau ci-après.

### Données réelles<sup>1</sup> – élèves du public

<b>Montant forfaitaire</b>	
Nombre d'élèves	1 279 657
Montant de la prime	50 €
Sous-total montant forfaitaire	63 982 850 €
<b>Majoration forfaitaire</b>	
<b>Première année</b>	
Nombre d'élèves couverts dans les communes DSU-cible	164 606
Nombre d'élèves couverts dans les communes DSR-cible	153 013
Nombre d'élèves couverts dans les communes Outre-mer	82 653
Total élèves	400 272
Montant de la prime	40 €
Sous-total majoration forfaitaire (1 <sup>ère</sup> année)	16 010 880 €
<b>Deuxième année</b>	
Nombre d'élèves dans les communes DSU-cible	817 509
Nombre d'élèves dans les communes DSR-cible	833 867
Nombre d'élèves dans les communes Outre-mer	284 214
Total élèves	1 935 590
Montant de la prime	45 €
Sous-total majoration forfaitaire (2 <sup>ème</sup> année)	87 101 550 €
<b>TOTAL</b>	<b>167 095 280 €</b>

*Source : commission des finances à partir des informations recueillies auprès de la direction générale de l'enseignement scolaire*

À ces chiffres, il faut cependant ajouter les écoles privées sous contrat, dont on ne connaît pas encore le nombre d'élèves qui passeront aux neuf demi-journées en 2013.

Ainsi, au vu de ces données, et sous réserve de l'inconnue concernant les élèves du privé sous contrat, on constate que le montant de l'aide accordée par le fonds serait en deçà des 250 millions d'euros annoncés par le Gouvernement et confirmés par l'étude d'impact, alors même que les collectivités prendront globalement en charge la majeure part des dépenses.

### 3. Un financement du fonds toujours en suspens

Le financement du fonds sera arrêté en loi de finances initiale ou rectificative. Cependant, votre rapporteur a naturellement souhaité obtenir des informations sur les modalités de financement du fonds. À ce stade, aucune réponse claire n'a pu lui être apportée par le Gouvernement.

Il a été évoqué qu'une partie du fonds pourrait être financée à partir d'un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Le reste du financement pourrait provenir de redéploiements au sein du budget de l'éducation nationale. **Votre rapporteur**

<sup>1</sup> Chiffres provisoires.

**souhaite que le Gouvernement puisse apporter des éclaircissements sur ce point lors des débats en séance.**

### ***C. FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME GRÂCE À LA SIMPLIFICATION DES NORMES***

#### **1. L'enjeu financier des normes nouvelles**

Les conséquences financières pour les collectivités résultant des normes nouvelles qui s'appliquent à elles sont importantes.

Votre commission des finances a récemment<sup>1</sup> abordé ce sujet avec André Laignel, président du comité des finances locales (CFL), et Serge Morvan, directeur général des collectivités locales.

Le président du CFL observait ainsi que *« pour les premiers mois de l'année [2013], la commission consultative d'évaluation des normes a d'ores et déjà pris acte d'environ 800 millions d'euros de charges nouvelles, qui ne comprennent ni la réforme des rythmes scolaires, ni l'impact de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée »*. André Laignel expliquait ce montant *« principalement [par] la hausse de la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, pour environ 700 millions d'euros. Pour le reste, il s'agit de toute une série de normes qui évoluent. [...] Le calcul de la CCEN prend uniquement en compte les actes réglementaires. Il ne comprend pas les mesures législatives, ni celles décidées au niveau européen. On estime au total que les charges nouvelles représenteront 1,8 milliard d'euros en 2014 »*.

Pour sa part, le directeur général des collectivités locales retenait une estimation un peu différente : *« pour 2013, nous les avons évaluées à 800 millions d'euros. Pour 2014, on doit prendre en compte des économies prévisibles de l'ordre de 200 millions d'euros, et le solde de dépenses liées aux normes nouvelles atteindrait donc près de 600 millions d'euros »*.

Il n'en demeure pas moins que les coûts induits par les normes sont considérables.

#### **2. La possibilité d'utilisation des locaux scolaires par les régions et les départements (articles 14 bis et 15)**

**L'article 15 du projet de loi prévoit la possibilité pour les régions d'utiliser les locaux et équipements scolaires implantés sur leur territoire pour organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires.**

---

<sup>1</sup> Audition précitée devant la commission des finances, le 10 avril 2013.

Cette possibilité s'inspire de ce qui existe déjà pour les communes, dont le principe est posé à l'article L. 212-15 du code de l'éducation.

L'Assemblée nationale a introduit un **article 14 bis qui poursuit le même objectif, pour les départements**, en ce qui concerne l'utilisation des locaux et équipements scolaires des collèges.

Ces initiatives peuvent contribuer à faciliter la mise en œuvre de la réforme et la discussion de ce texte peut être l'occasion d'aborder concrètement la nécessité de simplifier les normes applicables aux collectivités.

### **3. Engager la simplification des normes applicables aux collectivités en matière d'éducation ou de restauration scolaire**

La simplification des normes applicables aux collectivités est un thème récurrent, abordé notamment dans le rapport « La simplification des normes applicables aux collectivités locales » de notre collègue Éric Doligé (2011) ou, plus récemment, par le rapport de la « mission de lutte contre l'inflation normative », rédigé par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (mars 2013). On peut également citer la proposition de loi<sup>1</sup> déposée par nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur et adoptée par le Sénat.

Concernant précisément le secteur de l'éducation, notre collègue Éric Doligé soulignait ainsi que « *les compétences des collectivités locales en matière d'éducation et de formation ont été renforcées par l'acte II de la décentralisation, sans que le mode de gouvernance des politiques d'éducation et de formation n'ait été modifié* ». Le rapport présentait ainsi plusieurs propositions de simplification des normes.

De même, le « rapport Lambert-Boulard » précité évoque, avec une certaine ironie, le décret et l'arrêté<sup>2</sup> du 30 septembre 2011 « *prescrivant la place respective des saucisses, des œufs, des nuggets, petits pois et autres produits dans tous les restaurants scolaires de France* ».

Votre commission des finances vous propose donc un **amendement**, inspiré d'une proposition du « rapport Doligé » précité. Celui-ci vise à simplifier la procédure de mise à disposition des locaux et équipements scolaires pour les activités périscolaires, en prévoyant une consultation annuelle du conseil d'école sur les utilisations envisagées plutôt qu'une consultation ponctuelle.

Deux autres **amendements** procèdent à la même simplification, en ce qui concerne les articles 14 *bis* et 15, pour les collèges et les lycées.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 119 (2012-2013) portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire et arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 24 avril 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Claude Haut, rapporteur, sur le projet de loi n° 441 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.**

**M. Claude Haut, rapporteur.** – Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République traduit l'engagement du Gouvernement de faire de l'éducation nationale une des priorités du nouveau quinquennat, en consacrant les moyens financiers et humains nécessaires au premier des services publics de la République française.

Au cœur du projet de refondation de l'école de la République, le rétablissement dans l'enseignement de 60 000 postes supprimés par l'ancienne majorité était un engagement de campagne du Président François Hollande : le présent projet de loi traduit cette volonté, le déclinant pour la première fois par catégorie de postes et en ciblant des territoires prioritaires, tout en définissant les objectifs et le cadre d'une ambition nouvelle pour l'école.

Dans un contexte particulièrement contraint pour les finances publiques, les choix opérés au bénéfice de l'éducation nationale résultent d'arbitrages au sein d'une enveloppe budgétaire fermée : la stabilisation, d'une part, des dépenses de l'État sous les doubles normes « zéro volume » et « zéro valeur » et, d'autre part, des effectifs, signifie que l'effort accompli dans le domaine de l'enseignement est compensé par des économies équivalentes au sein du budget de l'État, suivant les principes fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Le présent projet de loi constitue ainsi une loi de programmation déclinant une autre loi de programmation.

Avant d'aborder les dispositions relatives aux moyens financiers et humains que le projet de loi propose de mettre à disposition de la politique d'enseignement, il convient de rappeler le cadre budgétaire pluriannuel dans lequel il s'inscrit.

Le présent projet de loi respecte la trajectoire financière fixée par la loi de programmation des finances publiques (LFPF).

Pour parvenir au rétablissement de l'équilibre des finances publiques, et permettre à la France de retrouver à l'avenir des marges budgétaires, la LFPF et le programme de stabilité encadrent l'évolution des dépenses publiques, et en particulier des dépenses de l'État.

La dépense publique ne devrait augmenter que de + 0,5 % en volume sur la période 2012-2017. L'effort sera encore plus important, compte tenu notamment de la dynamique des dépenses sociales, pour l'État, dont les dépenses hors dette et pensions devraient baisser de 1,5 milliard d'euros en 2014.

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 LFPF et devraient

être révisés à la baisse, la LPFP a prévu une augmentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » de 1,18 milliard d'euros en 2015 par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.

La mission « Enseignement scolaire » bénéficie de la deuxième plus importante hausse des crédits d'une mission sur la période du budget triennal 2013-2015, après la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

La priorité accordée par le Gouvernement à l'éducation s'est traduite par la majoration, dès la rentrée 2012, de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) versée, sous conditions de ressources, aux familles ayant au moins un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Cette mesure, dont le coût s'est élevé à 372 millions d'euros, a bénéficié à trois millions de familles.

J'en viens maintenant aux créations d'emplois. Afin de compenser plus de 80 000 suppressions de postes dans l'enseignement entre 2007 et 2012, le Gouvernement accorde la priorité au rétablissement des moyens humains du service public de l'enseignement, en proposant de recréer 60 000 emplois au cours du quinquennat.

Dès l'été 2012, lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, le Gouvernement a ouvert des crédits à hauteur de 89,5 millions d'euros pour répondre aux besoins les plus urgents : l'aide aux élèves handicapés, l'accompagnement et l'encadrement des élèves.

Le rapport annexé au projet de loi détaille ainsi la programmation des 60 000 emplois devant être créés dans l'enseignement au cours de la législature, en vue notamment de rétablir une formation initiale pour les enseignants.

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.

La réforme de la formation initiale représentera la moitié des créations d'emplois dans l'éducation nationale, soit 27 000 postes sur un total de 54 000, répartis comme suit :

- 26 000 enseignants, à partir de la rentrée 2014, effectueront pendant un an un stage rémunéré de formation initiale, en alternance, dans les futures écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et auprès des élèves. Du fait de cette formation en alternance, ces 26 000 postes stagiaires correspondront à 13 000 postes d'enseignants devant les élèves ;

- pour assurer la formation dans les ESPE, il est prévu la création de 1 000 postes d'enseignants titulaires formateurs.

A ces créations de 27 000 postes correspondant au rétablissement d'une formation initiale s'ajoutent 27 000 autres postes, répartis entre :

- 21 000 nouveaux postes d'enseignants titulaires, dans le premier degré (14 000 postes) et le second degré (7 000 postes) ;

- 6 000 postes supplémentaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap, la prévention et la sécurité, le suivi médical et social, l'amélioration du pilotage des établissements et des services académiques.

Je souhaite détailler à présent la création des 21 000 nouveaux postes d'enseignants titulaires, à raison de 14 000 postes dans le premier degré et 7 000 postes dans le second degré.

Les 14 000 postes du premier degré sont répartis de la manière suivante :

- 3 000 postes au titre de la scolarisation des enfants de moins de trois ans ;

- 7 000 postes pour favoriser l'évolution des pratiques pédagogiques, « dans les secteurs les plus fragiles » ;

- 4 000 postes pour diminuer les déséquilibres territoriaux et tenir compte des évolutions démographiques.

Les 7 000 postes créés dans le second degré se répartissent entre :

- 4 000 postes créés « en priorité » dans les « collèges comptant une forte proportion d'élèves en difficulté » et les lycées professionnels, pour lutter contre le décrochage scolaire ;

- 3 000 postes destinés, comme dans le premier degré, à tenir compte des évolutions démographiques et rééquilibrer les moyens.

En dehors des postes figurant dans le plafond d'emplois ministériel de l'éducation nationale, une mention doit être faite des personnels d'assistance éducative, recrutés sur des crédits d'intervention de titre 6. De manière récurrente, la commission des finances a déploré que ces personnels, rémunérés par les établissements scolaires ne relèvent ni du plafond d'emplois ministériel.

Pour finir la présentation de cette première partie consacrée aux aspects du projet de loi ayant un impact direct sur le budget et les emplois de l'État, je souhaite souligner que le renforcement des moyens humains est fléché vers des objectifs précis de politique publique.

Afin de permettre la réussite scolaire de tous les enfants, l'article 5 renforce l'accueil dans les classes et les écoles maternelles dès l'âge de deux ans.

Il faut rappeler que les investissements dans l'éducation en classe maternelle ont l'impact le plus fort sur la réduction des inégalités sociales au sein de l'école. Or, sous l'effet de la politique de suppression de postes d'enseignants, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a chuté, en dix ans, de 34,7 % en 2002 à 11,2 % en 2012. Avec 3 000 postes supplémentaires d'enseignants titulaires du premier degré, principalement dans les ZEP, l'objectif est de porter à 19 % d'ici 2017 le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Par ailleurs, le rétablissement d'une formation initiale se fonde sur la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), qui font l'objet des articles 48 à 54 du projet de loi.

La mise en place d'une année de stage donnera lieu à un dispositif transitoire la première année, pour prendre en compte les rythmes de recrutement : aux concours de droit commun s'ajouteront des concours exceptionnels, exercés dans les mêmes conditions, offrant la possibilité, aux candidats admissibles qui le souhaiteront, de disposer d'un contrat à durée déterminée d'enseignement ou

d'éducation dès la rentrée 2013, sur la base d'un tiers de service rémunéré à hauteur d'un mi-temps.

En termes d'organisation, les ESPE seront créées sur proposition du conseil d'administration de l'université ou d'un pôle de recherche ou d'enseignement supérieur. Elles seront dirigées par un conseil d'école, disposant d'un budget propre au sein des établissements dont elles relèveront, présenté par le directeur de l'ESPE au conseil d'école, et précisant les apports en personnel de l'établissement universitaire ou de recherche où seront logées les ESPE.

Je vais maintenant aborder les articles du texte ayant un impact sur les finances des collectivités territoriales, partenaires à part entière de la refondation de l'école.

Avant d'entrer dans le détail des articles, je rappelle que les collectivités sont déjà particulièrement sollicitées. Les dotations de l'État vont ainsi diminuer de 1,5 milliard d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros supplémentaire en 2015. A cela s'ajoute le coût des normes nouvelles, que le comité des finances locales estime à 1,8 milliard d'euros pour la seule année 2014.

Tout d'abord, les articles 12, 13 et 14 du projet de loi concernent la répartition des compétences entre l'État et les collectivités en ce qui concerne l'acquisition et la maintenance des équipements informatiques dans les collèges et les lycées.

D'un point de vue juridique, cette répartition des compétences est aujourd'hui relativement ambiguë.

Comme vous le savez, les départements assurent « *l'équipement et le fonctionnement [des collèges], à l'exception [...] de certaines dépenses pédagogiques à la charge de l'État* ». La liste de ces dépenses à la charge de l'État est arrêtée par décret. Les mêmes dispositions sont prévues pour les régions en ce qui concerne les lycées.

Le décret en question dispose que l'Etat supporte les dépenses en matière de « *premier équipement* » ainsi que les dépenses liées à la maintenance des matériels ainsi acquis. Il s'agit là d'une allusion au « Plan informatique pour tous » de 1985, qui visait à mettre en place plus de 120 000 équipements dans 50 000 établissements scolaires.

Cependant, le Conseil d'Etat a estimé que ce décret « *doit être regardé comme ayant une portée purement indicative* » et qu'il ne saurait « *avoir pour objet ou pour effet de décharger l'État du financement des dépenses pédagogiques et mettre une partie de ces dépenses à la charge des collectivités territoriales* ».

On ne peut donc *a priori* conclure que les dépenses relatives à l'acquisition et à la maintenance du matériel informatique sont à la charge des collectivités territoriales.

Les auditions que j'ai menées ont montré que cette ambiguïté des compétences se reflète dans la pratique : en l'absence de règles claires, ces dépenses ont été prises en charge aussi bien par l'État que par les collectivités.

Dans un souci de clarification, les articles 12, 13 et 14 redéfinissent la répartition de cette compétence entre l'État et les collectivités. Le Gouvernement considère qu'elle relève de la compétence des collectivités et souhaite inscrire cette interprétation dans la loi. Les représentants des départements et des régions contestent cette interprétation. Ils y voient un transfert de compétence, non compensé. Or je rappelle que la Constitution impose que tout transfert de compétence soit compensé. Pour ma part, j'entends interroger le Gouvernement en séance publique afin de disposer des éclaircissements nécessaires sur ces questions.

Je vais maintenant aborder l'article 47, qui crée le fond destiné à aider les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Je souligne que cette réforme n'est pas l'objet du projet de loi, dans la mesure où elle est d'ordre réglementaire. Je rappelle en quelques mots ses principes : une demi-journée supplémentaire de cours avec un volume d'heure inchangé, pour réduire la durée de la journée de classe des écoliers français, qui est parmi les plus élevées au monde.

Cette réforme a vocation à s'appliquer dès la rentrée prochaine, mais dans les faits ce serait un petit quart des élèves qui seraient concernés dès 2013, d'après les chiffres que j'ai pu recueillir.

Ce taux est inférieur aux estimations initiales. On ne peut pour autant y voir le résultat d'une opposition des élus à la réforme. Au contraire, au cours des auditions que j'ai menées ou à travers les contributions écrites que j'ai reçues, il est apparu clairement que l'ensemble des associations d'élus ont apporté leur soutien au principe de la réforme, en reconnaissant l'amélioration des conditions d'enseignement qu'elle permet.

Les auditions ont plutôt fait ressortir des obstacles liés à des difficultés pratiques d'organisation, à des contraintes d'un calendrier qui a semblé trop serré à certains élus ou encore, à des raisons financières.

En effet, si le Gouvernement ne prévoit pas pour sa part d'impact financier direct sur les compétences obligatoires des collectivités, celles-ci estiment que la réforme se traduira par des coûts supplémentaires :

- en matière de financement du fonctionnement des écoles, les communes vont devoir ouvrir les écoles un jour en plus par semaine, ce qui pourrait comporter des coûts fixes ;

- en matière de transport scolaire, les départements vont devoir les faire fonctionner un jour en plus par semaine, voire deux jours supplémentaires si certaines écoles choisissaient le samedi matin ;

- en matière de restauration scolaire, les communes pourraient être conduites à prévoir un service de restauration scolaire à l'issue des cours du mercredi ;

- enfin, les communes devront financer un volume plus important d'activités périscolaires.

Il est très difficile de parvenir à chiffrer globalement le coût pour les collectivités de cette réforme, car il dépendra pour une grande part des contextes locaux et des décisions des collectivités et des familles.

L'Association des maires de France (AMF) a avancé le chiffre d'un coût net de 600 millions d'euros au moins et jusqu'à un milliard d'euros. Le président du comité des finances locales (CFL) a avancé le chiffre de 800 millions d'euros. 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 20 % environ du budget éducation des communes rurales.

L'article 47 du présent projet de loi met donc en place un « fonds d'amorçage » de la réforme des rythmes scolaires.

Il 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 de la réforme pour les collectivités, mais à les inciter à la mettre en œuvre dès la première année.

Deux aides sont prévues : d'une part, un montant forfaitaire, par élève, sans condition particulière liée à la commune pour celles qui auront appliqué la réforme dès sa première année ; d'autre part, une majoration forfaitaire, par élève, réservée aux communes éligibles à la DSU-cible, DSR-cible et aux communes d'outre mer.

La majoration forfaitaire sera versée la première année, mais également la suivante. Les communes et EPCI qui appliqueront la réforme à compter de la rentrée 2014 percevront cette par la deuxième année.

D'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, le montant forfaitaire serait de 50 euros et la majoration forfaitaire de 40 euros la première année et de 45 euros la seconde. Ces montants ne sont cependant pas inscrits dans le texte. Je vous propose donc un amendement tendant à les y inscrire dans le rapport annexé. Ceci permettra de donner aux collectivités concernées une certaine garantie quant aux montants qu'elles percevront, étant entendu que cette aide a pu constituer un facteur important dans leur décision de mettre en œuvre la réforme dès la rentrée 2013.

Je souligne également que le décret d'application de cet article devra aborder trois questions importantes :

- la question des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de la compétence en matière d'éducation qui percevront la majoration du fait d'une ou plusieurs communes éligibles en leur sein ;

- la question des communes, ou EPCI, qui percevront une aide du fonds au titre des élèves des écoles privées sous contrat ;

- enfin, se pose la question de l'année d'éligibilité à la DSU-cible ou à la DSR-cible prise en compte.

Sur ces différents points, j'interpellerai le Gouvernement en séance, pour qu'il apporte des réponses à nos questions.

Concernant le montant global du fonds, le chiffre de 250 millions d'euros avait été avancé en se basant sur une hypothèse de 50 % d'élèves qui appliqueraient la réforme dès la rentrée prochaine.

Comme je vous le disais précédemment, ce taux sera nettement plus bas, autour de 22 %. Le montant de l'aide effectivement accordée devrait donc s'élever à près de 170 millions d'euros, alors même que les collectivités prendront en charge la majeure part des dépenses.

Le financement du fonds sera arrêté dans le cadre de la plus prochaine loi de finances. Mais j'ai naturellement souhaité obtenir, dès maintenant, des informations sur les modalités de financement du fonds. À ce stade, aucune réponse définitive n'a pu m'être apportée par le Gouvernement. Il a été évoqué qu'une partie du fonds pourrait être financée à partir d'un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Le reste pourrait provenir de redéploiements au sein du budget de l'éducation nationale. J'interpellerai en séance le Gouvernement sur cette question également, pour qu'il nous apporte des éclaircissements.

Enfin, j'ai souhaité saisir l'occasion présentée par ce texte pour traiter du sujet des normes applicables aux collectivités territoriales. Ce sujet est un enjeu financier important pour elles.

Je vous propose ainsi trois amendements, qui s'inspirent d'une proposition du rapport de notre collègue Éric Doligé sur la simplification des normes. Ces amendements visent à simplifier la procédure de mise à disposition des locaux et équipements scolaires pour les activités périscolaires, en prévoyant une consultation annuelle du conseil d'école sur les utilisations envisagées plutôt qu'une consultation ponctuelle.

**M. Yves Krattinger.** – Sur la question des surcoûts pour les départements, la contrainte est la suivante : nous devons transporter les enfants un jour de plus. Selon les dérogations accordées aux communes, il peut s'agir soit du mercredi, soit du samedi. Aujourd'hui, compte tenu des rythmes des collèges, la moitié des bus circulent le mercredi, donc cinq jours par semaine. Avec le samedi, nous ajouterions un sixième jour avec le risque que seulement la moitié des bus circulent le mercredi mais la totalité le samedi.

Or les contraintes européennes en matière de transport impose un repos pour les chauffeurs après cinq jours de travail. Si on veut éviter un surcoût majeur, il faut que toutes les écoles choisissent de travailler le mercredi et non le samedi.

J'ajoute également que les horaires des transports scolaires sont aujourd'hui fixés dans les marchés publics que nous avons contractés. Il importe que la réforme n'entraîne pas un décalage de ces horaires.

Sur la question de l'équipement informatique, nous assistons typiquement à un transfert rampant de compétences. Les départements ayant la responsabilité des collèges et puisque l'État ne les équipait en matériel informatique, nous avons pris en charge ces dépenses, bien qu'elles ne relèvent pas de nos compétences. Maintenant, notre générosité justifie un transfert de compétences non compensé !

En outre, la maintenance informatique est assurée sous la responsabilité des rectorats. Bien souvent, les chefs d'établissement confient cette mission à un enseignant. Que va-t-il advenir avec le transfert de compétences aux départements ? Je doute que nous puissions disposer de cette « main d'œuvre ».

**M. Philippe Marini, président.** – Pour la bonne clarté de nos débats, je voudrais m'assurer d'un point. La réforme des rythmes scolaires concerne l'école primaire. De manière indirecte, ses effets se répercutent sur les départements, notamment en ce qui concerne le transport scolaire.

Il me semble néanmoins que les départements n'assurent pas directement le transport des écoliers du primaire, ils accordent une subvention aux communes.

**M. Yves Krattinger.** – Dans la plupart des départements, les conseils généraux assurent également le transport pour les enfants scolarisés en maternelle et en primaire.

**M. Philippe Marini, président.** – Je ne crois pas que ce soit le cas dans mon département, il existe donc une variété de situations.

**M. François Trucy.** – Nous faisons face à un catalogue d'améliorations très opportunes et très générales...

Mais, selon vous, cette réforme est-elle de nature à apporter une réponse aux questions si souvent posées en matière d'éducation, à savoir que les enseignants sont mal rémunérés, en nombre insuffisants et dont les conditions de travail sont difficiles, voire exécrables ?

Ce projet de loi est-il susceptible d'améliorer une situation que tout le monde dénonce ?

Peut-on chiffrer le coût à terme d'une telle réforme ? Je m'interroge également sur les difficultés de recrutement des nouveaux postes. Comment trouver plusieurs milliers d'enseignants supplémentaires avec des qualifications très différentes ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – J'ai beaucoup apprécié le propos du rapporteur pour avis. Malheureusement, je n'en retrouve pas la traduction dans les amendements qu'il va nous présenter.

Lors de sa récente audition par notre commission des finances, André Laignel, président du Comité des finances locales, dont la parole ne serait être remise en doute, nous a indiqué que les collectivités territoriales devront supporter 1,8 milliard d'euros de charges nouvelles, hors réforme des rythmes scolaires, en 2014.

Comme viens de le dire notre collègue Yves Krattinger, il y a un transfert rampant de compétences pour l'ensemble des collectivités : régions, départements, communes et intercommunalités, car toutes interviennent en matière scolaire.

Dans la situation actuelle, les communes assurent le financement d'activités périscolaires mais ce n'est pas obligatoire. Avec ce texte, des dépenses incontestablement pédagogiques sont transférées aux collectivités et ce, sans compensation. Je vous rappelle que la révision constitutionnelle de 2003 interdit les transferts de compétences non compensés.

**M. Yann Gaillard.** – Je suis un peu étonné de ce que nous avons entendu. Notre collègue Yves Krattinger a montré combien ce texte est catastrophique. Encore une fois, nous énonçons une politique de principes, mais sans lui donner les moyens de sa réalisation.

À ce titre, j'estime que l'avis de notre commission devrait être assez sévère.

**Mme Marie-France Beauflis.** – Avant toute chose, j'apprécie que l'on confirme la nécessité de créer des postes. En 1981, l'action en faveur de l'éducation prioritaire avait permis une amélioration importante des conditions de scolarité des populations les plus fragiles, notamment celles établies dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Puis, peu à peu, nous avons pu observer une baisse des moyens, dont nous constatons aujourd'hui qu'elle a des effets catastrophiques.

La prise en charge des enfants de moins de trois ans – dans ma commune, le taux était de presque 40 % – est bénéfique, notamment pour les enfants issus de l'immigration. Elle influe favorablement sur la capacité d'apprentissage du français et sur la socialisation. Il est vraiment nécessaire que des moyens soient consacrés à cette action. Si j'ai bien compris le rapporteur, l'objectif serait de porter le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans à 19 % en 2017. C'est peu par rapport à l'ampleur de la tâche. Ceci étant, cela emporte des conséquences pour les collectivités qui sont chargés de mettre en place les bâtiments nécessaires pour y faire face. Il y a aussi une question spécifique sur l'encadrement dont nous savons qu'il doit être plus important pour les enfants de moins de trois ans.

J'ai néanmoins plusieurs interrogations vis-à-vis de ce texte. Il faudrait tout d'abord que nous puissions disposer d'une étude d'impact fine pour l'ensemble des collectivités concernées – au-delà des départements et des régions.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires m'inquiète également. Il faut revenir aux cinq jours. J'étais contre la suppression des cours le samedi matin. Il était faux de dire que les écoles étaient désertées le samedi matin. C'était peut-être un phénomène très parisien.

Bien évidemment, il faudra assurer des repas supplémentaires. Surtout, l'organisation du temps modifié et des activités périscolaires auront un impact sur les budgets communaux. Lorsque les familles ne disposeront pas des moyens suffisants pour payer ces activités, les communes devront assumer cette responsabilité.

Je regrette que le fonds prévu par la loi se limite à une incitation financière temporaire alors que les coûts sont réels et pérennes.

Enfin, le financement du fonds n'est pas encore arrêté. On comprend qu'il pourrait être alimenté par un prélèvement sur la CNAF. Nous connaissons le jeu des vases communicants. Le risque est que les caisses d'allocations familiales diminuent leurs versements au titre de l'accueil de la petite enfance.

Vous avez fait état de 1 000 postes dans l'enseignement technique agricole. Mais je n'ai pas retrouvé le nombre global des enseignants affectés à l'enseignement agricole.

J'ai entendu notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx invoquer la Constitution, je soulignerai simplement que, depuis 2003, de nombreux transferts sont intervenus sans que la compensation soit arrêtée à sa juste mesure.

**M. Philippe Dallier.** – Nous assistons à une rupture d'égalité républicaine supplémentaire !

Dans ma commune, j'ai calculé qu'un budget de 200 euros par enfant ne me permet d'assurer qu'un service « bas de gamme ». Et pourtant, agrégé au niveau national, ce montant par enfant représente une charge supplémentaire pour les communes de plus de 2 milliards d'euros.

Certaines communes ont les moyens et offriront des activités périscolaires de qualité. D'autres seront obligées de se tourner vers les parents. C'est ce que je peux constater en Seine-Saint-Denis pour les communes qui mettent en œuvre la réforme dès septembre 2013.

Notre collègue Marie-France Beaufile souligne que le fonds n'est qu'incitatif. Heureusement d'ailleurs, autrement nous serions en droit d'exiger de l'État une compensation des coûts à l'euro près. C'est le principe même de cette incitation qui doit être dénoncée.

On demande de plus en plus aux communes en matière d'activités périscolaires : le sport, la musique, la culture, les salles informatiques, les tableaux numériques, etc. Les communes font en fonction de leurs moyens. Or dans certaines communes, elles ne peuvent même plus entretenir les bâtiments scolaires qui sont dans un état déplorable. On va aggraver la situation.

Voilà la rupture d'égalité républicaine ! C'est inacceptable et intolérable.

L'idée initiale était de réduire le temps scolaire chaque jour afin d'éviter de trop longues journées pour les enfants. Or, on pourrait aboutir à un système où certaines communes choisiraient de réduire le temps sur deux jours et non sur quatre. Au total, les élèves travailleraient deux jours avec le rythme actuel et deux jours avec un rythme allégé. Cette configuration permet de faire des économies en matière de recrutement de personnels. Il me semble que l'esprit du texte interdirait une telle pratique. Or j'ai lu que certaines communes pourraient demander – et obtenir – une dérogation.

Ce point devra être clarifié lors de nos débats. En effet, outre la question du coût, il y a le problème du recrutement. Pour mettre en place un allègement sur quatre jours, je dois recruter cent personnes avec un niveau de qualification adapté. Sur deux jours, la charge sera moindre. On peut le comprendre mais ce n'est plus l'esprit de la réforme. Ce point est resté dans le flou.

**M. Philippe Marini, président.** – Notre commission examine l'ensemble des questions relatives aux dépenses publiques, celles-ci comprenant à la fois la dépense de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Par conséquent, au niveau du solde public de la France, la réforme doit s'analyser globalement, peu importe que telle ou telle personne publique supporte la dépense *in fine*. Ainsi, une dépense supplémentaire de 2 milliards d'euros, comme nous pouvons l'entendre, nécessitera un effort de même ampleur pour tenir la trajectoire de maîtrise du déficit et de la dette.

Pouvons-nous, au niveau global, disposer d'une évaluation plus précise du coût de la réforme ?

**M. Jean Arthuis.** – Je trouve cette loi curieuse. L'article 5 prévoit que l'accueil sera possible à partir de l'âge de deux ans. Il reste à démontrer que, à cet âge-là, c'est encore d'école qu'il s'agit... Je ne l'ai pas vérifié jusqu'à présent. L'article précise en outre que cet accueil donne lieu « à un dialogue avec les familles ». C'est très important d'inscrire cela dans la loi...

Mais dans quel monde sommes-nous ? Cet après-midi nous aurons un débat – il est vrai non sanctionné par un vote – sur le programme de stabilité. A-t-on conscience de la situation financière dans laquelle nous nous trouvons ? Comment peut-on continuer à légiférer ainsi ?

L'affaire des rythmes scolaires est tout de même stupéfiante. Les enseignants étaient tenus à neuf demi-journées. Puis, vers 1991-1992, on a estimé qu'ils devaient assister à une conférence pédagogique, celle-ci devant se tenir le samedi matin, une fois toutes les trois semaines. Progressivement, on s'est aperçu qu'il n'y avait plus grand monde le samedi matin à l'école. Dans ces conditions, en 2008, Xavier Darcos a décidé de supprimer le samedi matin. On aurait pu demander aux enseignants d'assurer ces neuf demi-journées. Pas du tout ! Désormais trois quart d'heure par jour sont sous la responsabilité des municipalités.

Si l'éducation physique et sportive est assurée par un enseignant de l'éducation nationale, alors il peut encadrer 30 élèves. En revanche, si le professeur est sous la responsabilité du maire, alors il ne peut encadrer que 15 ou 20 élèves.

On est dans un monde absurde. Nous devrions protester, au-delà des clivages politiques, contre de telles démarches, du fait de leur incohérence. Nous prenons vraiment nos concitoyens pour ce qu'ils ne sont pas. Vous avez compris que je voterai contre ce texte, en dépit des améliorations que va sans doute y apporter notre rapporteur.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous devons bien aujourd'hui considérer les charges générées par cette évolution et les recettes dont disposent les collectivités pour y faire face. Ces deux questions peuvent être traitées de façon simultanée, ou bien on peut considérer que l'égalité républicaine doit être améliorée en ce qui concerne les ressources des collectivités territoriales. J'ai cru comprendre que ce point est au cœur des réflexions du Gouvernement relatives aux dotations des collectivités en 2014, de sorte que nous puissions préserver les capacités d'action des collectivités les plus modestes.

Je regrette que, lorsque le temps de classe a diminué, on ait totalement ignoré ces questions. Il est plus facile de faire plaisir aux instituteurs et de réduire les charges des collectivités que, aujourd'hui, de faire face à une exigence d'amélioration de l'éducation en France. Or les différents classements internationaux montrent que le niveau de nos élèves est en train de régresser. L'exercice est difficile mais il est nécessaire.

**M. Claude Haut, rapporteur.** – Pour répondre de manière synthétique aux observations de nos collègues, je rappellerai tout d'abord qu'en ce qui concerne l'acquisition et la maintenance des matériels informatiques, j'ai longuement évoqué l'ambiguïté du droit existant, mais aussi les questions que soulèvent les articles

proposés dans le projet de loi. J'entends interroger le Gouvernement en séance publique, pour obtenir des éléments de réponse clairs et précis.

La réforme des rythmes scolaires entraînera, de fait, des dépenses nouvelles pour les départements, quel que soit le jour choisi, qu'il s'agisse du mercredi ou du samedi, puisqu'il faudra modifier les itinéraires de ramassage. En l'état actuel des réponses, c'est le mercredi qui semble très largement choisi.

En réponse à notre collègue François Trucy, le rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation est une condition nécessaire à l'amélioration des résultats scolaires, après cinq années de suppressions de postes.

En ce qui concerne les difficultés de recrutement, si elles posent la question de l'attractivité du métier d'enseignant, notamment en termes financiers, deux concours exceptionnels seront organisés, respectivement en 2012-2013 et 2013-2014, afin de pouvoir franchir le cap du rétablissement d'une année de formation initiale.

A notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx qui estime que les dépenses informatiques constituent un transfert de charges devant donner lieu à une compensation, elle pourra amender le texte. Pour ma part, j'estime que nous avons d'abord besoin d'éclaircissements.

Notre collègue Marie-France Beaufiles a évoqué plusieurs sujets de satisfaction, sur les créations de postes et l'accueil des enfants de moins de trois ans, tout en jugeant insuffisant l'objectif de porter à 19 % d'ici 2017 le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans. C'est cependant un premier pas, et il faudra tenir compte des demandes effectives quant au nombre de familles souhaitant scolariser leurs enfants âgés de deux ans.

Elle a par ailleurs raison de souligner le besoin de mesurer les incidences financières du texte pour les finances des collectivités territoriales.

Sur le financement de la réforme des rythmes, un prélèvement sur la CNAF constitue l'une des pistes annoncées, mais le Gouvernement devra nous le confirmer en séance publique.

S'agissant des 1 000 postes créés dans l'enseignement technique agricole, ceux-ci figurent parmi les 60 000 créations pour l'ensemble des activités d'enseignement. Ils s'ajoutent aux 54 000 postes de l'éducation nationale et aux 5 000 postes de l'enseignement supérieur, pour obtenir le total de 60 000 emplois équivalent temps plein. L'alinéa 38 du rapport annexé détaille les créations de postes dans l'enseignement technique agricole.

Notre collègue Philippe Dallier a davantage évoqué le décret aménageant les rythmes scolaires que les dispositions du projet de loi. Il sera évidemment fait appel aux ressources des collectivités territoriales, mais dans des proportions différentes selon la situation financière des communes : tel est le principe de la part majorée dont bénéficieront les communes d'outre-mer et celles éligibles à la DSU-cible et à la DSR-cible.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1<sup>er</sup> (rapport annexé)*

**M. Claude Haut, rapporteur.** – L'amendement n° 1 est un amendement de précision : il vise à inclure tous les territoires ultra-marins dans les zones prioritaires pour la création de 3 000 postes destinés à améliorer l'accueil des enfants de moins de trois ans.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Claude Haut, rapporteur.** – Le rapport annexé au projet de loi prévoit la création de 3 000 postes dans le second degré pour assurer un meilleur équilibre territorial.

En effet, les suppressions de postes pendant cinq ans ont tout particulièrement pesé sur le remplacement. Pourtant, l'objectif d'amélioration du remplacement des professeurs absents figure dans le rapport annexé pour le premier degré, mais pas pour le second degré.

L'amendement n° 2 vise donc à mentionner explicitement cette amélioration du remplacement des professeurs absents parmi les objectifs poursuivis par la création de 3 000 postes supplémentaires dans le second degré pour assurer un meilleur équilibre territorial.

**M. Serge Dassault.** – La création de 3 000 postes serait coûteuse pour les finances publiques !

**Mme Marie-France Beaufile.** – Il s'agit de préparer l'avenir de nos enfants !

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Claude Haut, rapporteur.** – L'amendement n° 3 vise à inscrire dans le rapport annexé au projet de loi les montants de l'aide aux collectivités territoriales, prévue à l'article 47 du présent projet de loi, pour favoriser la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Il est proposé de reprendre les montants annoncés par le Gouvernement et qui ne figurent actuellement que dans l'étude d'impact.

Ainsi, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui s'engageront dans la réforme bénéficieront d'une meilleure sécurité et lisibilité des aides qui leur seront versées.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Pour moi, cet amendement est un leurre total ! Il ne permet pas la compensation d'un transfert de charges que nous réclamons.

**M. Claude Haut, rapporteur.** – Un tel amendement serait irrecevable financièrement, en application de l'article 40 de la Constitution...

**M. Philippe Marini, président.** – ... et le président de la commission des finances serait effectivement tenu d'opposer l'irrecevabilité financière, même au rapporteur de la commission des finances.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

***Article additionnel après l'article 14***

**M. Claude Haut, rapporteur.** – L'évolution des normes engendre des dépenses importantes pour les collectivités territoriales, comme André Laignel, président du comité des finances locales (CFL), l'a observé lors de son audition par la commission des finances le 10 avril dernier.

L'amendement n° 4 propose d'engager le chantier de la simplification des normes, en allégeant la procédure de mise à disposition des locaux et équipements scolaires pour les activités périscolaires. Il prévoit, pour les écoles maternelles et primaires, une consultation annuelle du conseil d'administration ou d'école sur les utilisations envisagées, et non plus des consultations multiples, au cas par cas.

Cet amendement s'inspire ainsi d'une proposition du « rapport Doligé » de 2011.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

***Article 14 bis***

**M. Claude Haut, rapporteur.** – L'amendement n° 5 est de même inspiration que le précédent, mais porte les collèges.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

***Article 15***

**M. Claude Haut, rapporteur.** – L'amendement n° 6 concerne, pour sa part, les lycées.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

*La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des articles 1<sup>er</sup> (et du rapport annexé), 5, 12 à 15 et 46 à 54, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

## **ANNEXES**



## I - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Associations d'élus

**M. Vanik Berberian**, maire de Garlisse-Dampierre, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

**M. Pierre-Yves Jardel**, maire d'Orbais l'Abbaye, rapporteur de la commission éducation et culture de l'AMF.

**M. André Robert**, délégué général de l'Association des petites villes de France (APVF).

**M. Pierre-Alain Roiron**, maire de Langeais et président de la commission éducation et culture de l'Association des maires de France (AMF).

### Ministère de l'éducation nationale

**M. Frédéric Guin**, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale.

**M. Pierre-Laurent Simoni**, chef de service, adjoint au directeur des affaires financières.

**Mme Véronique Gronner**, sous-directrice de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois à la direction des affaires financières.

**Syndicats et associations de parents d'élèves (table ronde le 17 avril 2013)**

- **APEL** : MM. Christophe Abraham, délégué national et M. Thierry Baucher, membre du bureau national ;
- **FCPE** : M. Jean-Jacques Hazan, président et Mme Cécile Blanchard, Chargée de mission ;
- **FO-SNFOLC** : Mme Edith Bouratchik, secrétaire fédérale et Roland Thonnat, secrétaire fédéral ;
- **PEEP** : Mmes Valérie Marty, présidente et Myriam Menez, secrétaire générale ;
- **SE-UNSA** : M. Eric Pédeboscq, secrétaire national en charge du secteur administratif ;
- **SGEN-CFDT** : Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale ;
- **SNETAA** : MM. Christian Lage, secrétaire général ;
- **SNETAP-FSU** : MM. Jean-Marie Le Boiteux, secrétaire général et Serge Pagnier, secrétaire général adjoint ;
- **SNES-FSU** : M. Roland Hubert, co-secrétaire général et Mme Fabienne Bellin, secrétaire nationale en charge de la Politique Scolaire ;
- **SNPDEN** : Mme Isabelle Bourhis, secrétaire nationale de la commission pédagogie et M. Eric Krop, secrétaire national de la commission pédagogie ;
- **SPELC** : M. Mattheus Lobbes, secrétaire fédéral ;
- **SUD Education** : M. Régis Faucheur, co-secrétaire fédéral ;
- **UNSEN-CGT** : MM. Patrick Désiré, secrétaire général et Samuel Serre, secrétaire national.

## **II - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

### **Article 1<sup>er</sup> (Rapport annexé)**

Alinéa 40, première phrase

Remplacer les mots :

départements et régions d'outre-mer

par les mots :

collectivités, départements et territoires ultra-marins

### **Article 1<sup>er</sup> (Rapport annexé)**

Alinéa 45

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ils serviront également à améliorer le remplacement dans les zones ayant le plus souffert des suppressions d'emplois entre 2007 et 2012.

### **Article 1<sup>er</sup> (Rapport annexé)**

Après l'alinéa 133

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme des rythmes, l'Etat institue un fonds destiné aux communes et, le cas échéant, aux établissements publics de coopération intercommunale. Ce fonds vise à contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires. Les communes ou, le cas échéant, les établissements publics de coopération intercommunale, qui mettent en place la réforme des rythmes dès la rentrée 2013 reçoivent une aide de 50 euros par élève. Une majoration est réservée aux communes éligibles à la fraction « cible » de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la

dotation de solidarité rurale, ainsi qu'aux communes d'outre-mer et à la collectivité de Saint-Martin. Cette majoration s'élève à 40 euros par élève pour l'année scolaire 2013-2014 et à 45 euros par élève pour l'année scolaire 2014-2015.

### **Article additionnel après l'article 14**

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 212-15 du code de l'éducation est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « et après avis du conseil d'administration ou d'école et, le cas échéant, accord » sont remplacés par les mots : « et après accord, le cas échéant, » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le maire informe le directeur d'établissement de l'utilisation des locaux et équipements. Le conseil d'administration ou d'école est consulté une fois par an sur les utilisations envisagées. »

### **Article 14 *bis***

I. – Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

, après avis du conseil d'administration et, le cas échéant, accord

par les mots :

et après accord, le cas échéant,

II. – Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du conseil général informe le directeur d'établissement de l'utilisation des locaux et équipements. Le conseil d'administration est consulté une fois par an sur les utilisations envisagées. »

## **Article 15**

I. – Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

, après avis du conseil d'administration de l'établissement et, le cas échéant, accord

par les mots :

et après accord, le cas échéant,

II. – Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de Corse informe le directeur d'établissement de l'utilisation des locaux et équipements. Le conseil d'administration de l'établissement est consulté une fois par an sur les utilisations envisagées. »