

N° 108

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

*Rapporteurs spéciaux : MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> .....	7
<b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> .....	9
<b>I. DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES, LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » FAIT FIGURE D'EXCEPTION</b> .....	9
<b>II. UNE MISSION COMPOSÉE À PRÈS DE 93 % DE DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	11
<b>A. UNE POLITIQUE DE RECRUTEMENTS MASSIFS RECONDUITE EN 2015</b> ... ..	11
1. <i>La création de 9 561 postes en 2015</i> .....	11
2. <i>Une politique du chiffre qui pourrait se traduire par une baisse du niveau exigé aux différents concours</i> .....	14
3. <i>Un objectif dont la nécessité n'est pas avérée</i> .....	15
<b>B. ... SE TRADUISANT PAR UNE AUGMENTATION SOUTENUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	17
<b>C. UNE DÉPENSE NE REFLÉTANT QU'IMPARFAITEMENT LA RÉALITÉ DES EFFECTIFS</b> .....	20
1. <i>Les assistants d'éducation : des effectifs nombreux non soumis au plafond d'emplois</i> .....	20
2. <i>Des personnels rémunérés sur des crédits d'intervention</i> .....	21
3. <i>La professionnalisation de la fonction d'accompagnant des élèves en situation de handicap, une évolution nécessaire</i> .....	21
<b>III. EN DÉPIT D'UN NIVEAU DE DÉPENSE ÉLEVÉ, LE SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS ENREGISTRE DES RÉSULTATS DÉCEVANTS</b> .....	22
<b>A. UN QUASI DOUBLEMENT DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION DEPUIS 1980</b> .....	22
<b>B. LES ÉTUDES INTERNATIONALES SOULIGNENT LES RÉSULTATS MÉDIOGRES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE FRANÇAIS</b> .....	23
<b>C. UNE ALLOCATION DES MOYENS NE REPOSANT PAS SUR UNE OFFRE SCOLAIRE MAÎTRISÉE</b> .....	28
1. <i>Une offre de formation pléthorique et dispersée</i> .....	28
2. <i>Une dépense excessivement concentrée sur le second degré</i> .....	28
<b>ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	29
<b>I. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »</b> .....	29
<b>A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 3 % EN 2015</b> .....	29

---

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU COÛT DE FORMATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS .....	30
<b>II. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ » .....</b>	<b>31</b>
A. UN PROGRAMME REPRÉSENTANT PRÈS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » .....	31
B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION POUR 2015 SOUS L’EFFET DES CRÉATIONS DE POSTES .....	32
<b>III. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L’ÉLÈVE » .....</b>	<b>33</b>
A. LA PROROGATION DU FONDS D’AMORÇAGE POUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES : UN DISPOSITIF INSUFFISANT .....	34
B. LA HAUSSE DES MOYENS RELATIFS À L’ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP .....	35
<b>IV. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » .....</b>	<b>37</b>
A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉE AUX DÉPENSES DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS ET À L’AUGMENTATION DES EFFECTIFS .....	37
B. L’AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU FORFAIT D’EXTERNAT .....	38
<b>V. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L’ÉDUCATION NATIONALE » .....</b>	<b>39</b>
A. L’UNIQUE PROGRAMME DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » DONT LES CRÉDITS DIMINUENT .....	39
B. HORS MESURES DE PÉRIMÈTRE, UNE FAIBLE DIMINUTION DE LA SUBVENTION AUX OPÉRATEURS .....	40
<b>VI. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE » .....</b>	<b>41</b>
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIÉE À L’AUGMENTATION DES EFFECTIFS .....	41
B. UN ENSEIGNEMENT ORIGINAL MAIS DONT LE NOMBRE D’ÉLÈVES DEMEURE LIMITÉ .....	42
<b>ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>45</b>
<b>EXAMEN DE L’ARTICLE RATTACHÉ .....</b>	<b>47</b>
• <i>ARTICLE 55 (Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République) Prorogation du fonds d’amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le 1<sup>er</sup> degré pour l’année scolaire 2015-2016 .....</i>	<i>47</i>
<b>OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>53</b>

---

<b>I. LE RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DE L'ENSEIGNEMENT, UN PRÉALABLE INDISPENSABLE À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES .....</b>	<b>53</b>
<b>II. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES, UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS DONT L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE PÉRENNISÉ.....</b>	<b>55</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>57</b>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>59</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>63</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

- 1) Dotée de 66,4 milliards d'euros en 2015 en crédits de paiement, la mission « Enseignement scolaire » constitue l'une des rares missions du budget de l'État dont les crédits connaissent une augmentation. Cette tendance devrait en outre se poursuivre sur l'intégralité du triennal.
- 2) Cette hausse concerne l'ensemble des programmes de la mission, à l'exception du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».
- 3) L'augmentation des dépenses de personnel contribue à près de 90 % à la progression des crédits de la mission. Ces dépenses devraient s'élever en 2015 à 61,5 milliards d'euros en crédits de paiement.
- 4) 9 561 postes supplémentaires devraient être créés en 2015, dont un peu moins de la moitié dans le premier degré. **La poursuite de cette politique du chiffre pourrait avoir des conséquences sur le niveau exigé aux différents concours.**
- 5) **Cette politique ne répond pas, en outre, à de véritables besoins, dans la mesure où elle est compensée par la diminution des heures supplémentaires et se substitue à la mise en œuvre d'une gestion plus efficiente des ressources humaines.**
- 6) **Par ailleurs, la hausse des effectifs ne prend pas en compte les postes des assistants d'éducation qui ne sont soumis, malgré les critiques récurrentes de votre commission des finances et de la Cour des comptes, à aucun plafond d'emplois.**
- 7) En dépit de moyens en progression constante, **le système éducatif français enregistre des résultats moyens** par rapport aux autres pays de l'OCDE comme le soulignent les enquêtes nationales et internationales.
- 8) Une réflexion devrait être menée sur la pertinence du maintien de certaines options.
- 9) Le remplacement du socle commun de connaissances et de compétences défini en 2005 par un « socle commun de connaissances, de compétences et de culture » doit permettre une revalorisation de l'enseignement du premier degré.
- 10) Les efforts en matière de scolarisation des enfants handicapés, qui se sont traduits par des résultats positifs au cours des dix dernières années, doivent être poursuivis.

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

*À cette date, **seulement 78 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale** et 8 % s'agissant du questionnaire relatif au programme dédié à l'enseignement technique agricole.*

## ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

### I. DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES, LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » FAIT FIGURE D'EXCEPTION

#### Évolution des crédits des programmes de la mission « Enseignement scolaire »

(en euros)

	AE consommées en 2013	AE ouvertes en LFI pour 2014	AE demandées pour 2015	Évolution	CP consommés en 2013	CP ouverts en LFI pour 2014	CP demandés pour 2015	Évolution
Programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	18 748 280 733	19 260 347 719	19 839 829 295	3,01 %	18 748 405 807	19 260 347 719	19 839 829 295	3,01 %
Programme n° 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	29 880 948 829	30 470 238 277	31 030 330 297	1,84 %	29 880 938 709	30 470 238 277	31 030 330 297	1,84 %
Programme n° 230 « Vie de l'élève »	4 227 769 692	4 495 753 318	4 718 791 136	4,96 %	4 245 542 307	4 428 713 318	4 766 382 366	7,62 %
Programme n° 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7 084 574 484	7 101 781 710	7 176 057 475	1,05 %	7 084 561 436	7 101 781 710	7 176 057 475	1,05 %
Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2 226 355 276	2 315 647 482	2 173 289 375	-6,15 %	2 148 268 187	2 210 102 084	2 205 694 375	-0,20 %
Programme n° 408 « Internats de la réussite » (ancien)	-	150 000 000	-	-	-	150 000 000	-	-
Programme n° 143 « Enseignement technique agricole »	1 315 940 619	1 342 734 925	1 380 108 344	2,78 %	1 328 534 249	1 342 734 925	1 380 108 344	2,78 %
<b>Total mission « Enseignement scolaire »</b>	<b>63 483 869 633</b>	<b>65 136 503 431</b>	<b>66 318 405 922</b>	<b>1,81 %</b>	<b>63 436 250 695</b>	<b>64 963 918 033</b>	<b>66 398 402 152</b>	<b>2,21 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

La mission « Enseignement scolaire » est dotée pour 2015 de 66,32 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 66,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une progression de + 1,81 % par rapport à la loi de finances pour 2014 en AE et de + 2,21 % en CP.

Cette progression concerne l'ensemble des programmes de la mission à l'exception du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », dont les crédits diminuent significativement en AE (- 6,15 %) et légèrement en CP (- 0,20 %).

Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à **47,43 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, en hausse de 1,1 milliard d'euros (+ 2,4 %)** par rapport à la loi de finances pour 2014. Ce montant correspond à celui fixé pour 2015 dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019.

Cette tendance devrait se poursuivre dans le cadre de la programmation triennale 2015-2017. Ainsi, les CP de la mission devraient augmenter, hors contributions au CAS « Pensions », de 0,52 % en 2016 puis de 0,79 % en 2017. Sur l'ensemble du triennal, les CP de la mission connaîtront, par conséquent, une hausse de 1,31 % (+ 623 millions d'euros).

#### **Plafonds des crédits de paiement\* de la mission « Enseignement scolaire » pour les années 2015 à 2017**

(en millions d'euros)

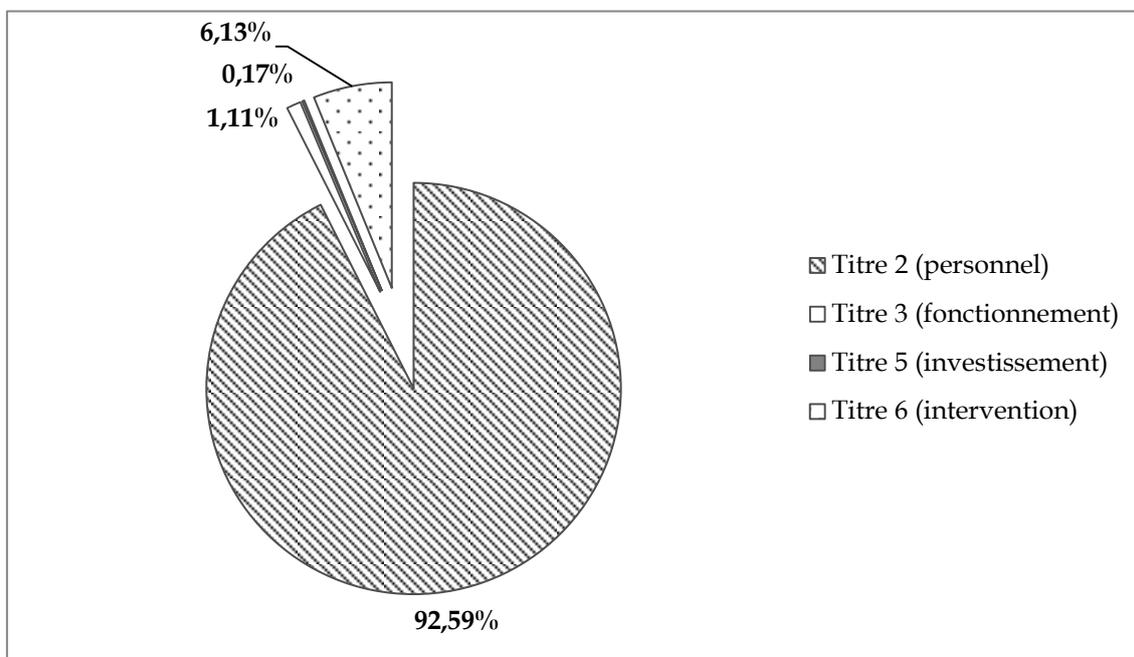
<b>Loi de finances pour 2015</b>	<b>Plafond des CP 2016</b>	<b>Plafond des CP 2017</b>
47 431	47 679	48 054

\* Hors contributions de l'État au CAS « Pensions »

Source : projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances

## II. UNE MISSION COMPOSÉE À PRÈS DE 93 % DE DÉPENSES DE PERSONNEL

### Répartition des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » par nature de dépense



Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance pour 2015

Le plafond d'emplois de la mission est fixé en 2015 à **989 546 ETPT**, soit près de **43 % du plafond d'emplois de l'État** au sens large (État, opérateurs de l'État, établissements à autonomie financière et autorités publiques indépendantes).

La mission « Enseignement scolaire » présente en outre la particularité d'être composée à près de 93 % de crédits de rémunération des personnels (titre 2). Ces dépenses s'élèvent pour 2015 à 61,5 milliards d'euros en CP.

Compte tenu de l'importance de la dépense relevant du titre 2 dans le total des crédits de la mission « Enseignement scolaire », il convient d'analyser de manière détaillée les principaux déterminants de celle-ci.

### A. UNE POLITIQUE DE RECRUTEMENTS MASSIFS RECONDUITE EN 2015...

#### 1. La création de 9 561 postes en 2015

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, **60 000 emplois devraient être créés dans**

**l'enseignement au cours du quinquennat, parmi lesquels 54 000 emplois 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.**

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

*(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 : rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école*

En 2015, la mission « Enseignement scolaire » bénéficiera de la création de 9 561 ETP (cf. tableau ci-après).

Les créations d'emplois intervenant pour la plupart au 1<sup>er</sup> septembre de l'année n, elles ne produisent d'effet en année pleine que le 1<sup>er</sup> janvier de l'année n+ 1. Aussi, le **plafond d'emplois de la mission proposé par le projet de loi de finances pour 2015 s'élève à 989 546 ETPT (soit une hausse de 9 180 ETPT hors mesures de transferts).**

## Évolution proposée du plafond d'emplois dans le PLF 2015

(ETPT)

	Plafond autorisé 2014 (1)	Plafond demandé 2015 (2)*	Mesures de transfert 2015 (3)	Corrections techniques 2015 (4)	Schéma d'emploi (5)
<b>Programme 140</b> <b>Enseignement public 1<sup>er</sup> degré</b>	322 388	327 085	65	0	4 632
<i>enseignants 1<sup>er</sup> degré</i>			202	-1	803
<i>enseignants stagiaires</i>					3829
<i>encadrement</i>				1	
<i>administratifs</i>			-137		
<b>Programme 141</b> <b>Enseignement public 2<sup>ème</sup> degré</b>	450 149	453 543	463	0	2931
<i>enseignants 1<sup>er</sup> degré</i>				13	
<i>enseignants 2<sup>nd</sup> degré</i>			423	-46	-1071
<i>enseignants stagiaires</i>					3969
<i>encadrement</i>			-1	32	
<i>Administratifs</i>			41	1	33
<b>Programme 230</b> <b>Vie de l'élève</b>	37 041	37 781	142	0	598
<i>enseignants stagiaires</i>					115
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>			142		483
<b>Programme 139</b> <b>Enseignement privé 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> degrés</b>	131 578	132 390	-37	0	849
<i>enseignants 1<sup>er</sup> degré</i>			3		-55
<i>enseignants 2<sup>nd</sup> degré</i>			-40		-107
<i>enseignants stagiaires</i>					1011
<b>Programme 214</b> <b>Soutien</b>	23 741	23 760	19	0	0
<i>enseignants 2<sup>nd</sup> degré</i>			23	-33	0
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>				-6	0
<i>encadrement</i>			1	-77	0
<i>Administratifs</i>			-5	116	0
<b>Programme 143</b> <b>Enseignement technique agricole</b>	14 819	14 987	-2	0	170
<i>enseignants</i>			-2	0	170
<b>TOTAL</b>	<b>979 716</b>	<b>989 546</b>	<b>650</b>	<b>-</b>	<b>9 180</b>

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

Source : projet annuel de performances

Pour 2015, le gouvernement affiche donc, une nouvelle fois, un schéma d'emplois particulièrement ambitieux.

### Schéma d'emplois 2015

(ETP)

	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs à la retraite (1)	Schéma d'emploi
Programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	20 744	16 533	5 920	4 211
Programme n° 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	26 616	22 867	9 187	3 749
Programme n° 230 « Vie de l'élève »	1 432	972	390	460
Programme n° 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7 413	6 412	4 100	1 001
Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	611	611	525	0
Programme n° 143 « Enseignement technique agricole »	625	485	274	140
<b>Total mission « Enseignement scolaire »</b>	<b>57 441</b>	<b>47 880</b>	<b>20 396</b>	<b>9 561</b>

(1) Les autres motifs de départs définitifs comprennent les décès, les radiations et les démissions.

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

## 2. Une politique du chiffre qui pourrait se traduire par une baisse du niveau exigé aux différents concours

L'analyse de l'exécution 2013 met en exergue une sous-consommation significative du plafond d'emplois traduisant notamment les difficultés liées au recrutement.

Ainsi, dans son rapport sur le règlement du budget et l'approbation des comptes de l'année 2013, votre commission des finances a relevé que le plafond d'emploi de la mission n'a été consommé qu'à hauteur de 959 072 ETPT, soit 10 959 ETPT de moins que le niveau inscrit en loi de finances pour 2013. Cette sous-consommation résultait de deux phénomènes :

- un nombre d'entrées inférieur aux prévisions dû à un moindre rendement des concours (seuls 72 % des postes ont été pourvus dans le second degré) et à une sous-consommation des postes de stagiaires et de

---

contractuels (dans le second degré public, seuls 71 % des postes de contractuels ont été pourvus à la rentrée 2013) ;

- un nombre de sorties plus important (hors départs à la retraite, dont le nombre a été plus faible que les prévisions) que ce qui était prévu en loi de finances pour 2013.

Votre commission des finances chiffrait à 38 500 le nombre de créations de postes nécessaires entre 2014 et 2017 pour atteindre l'objectif de 54 000 postes fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Dans l'hypothèse où, contrairement à 2013, les objectifs fixés en loi de finances pour 2014 et dans le projet de loi de finances pour 2015 seraient atteints, 20 095 postes resteraient à créer entre 2016 et 2017, soit plus de 10 000 par an.

**Ces difficultés interrogent la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République sans que cette politique de recrutement se traduise par une baisse du niveau d'exigence attendu au concours.**

Ainsi, à l'occasion de la session 2014 du concours externe de professeur des écoles, les académies de Créteil et Versailles ont affiché des taux de candidats admis par rapport au nombre de candidats présents supérieurs à 60 % contre respectivement 39,6 % et 34,2 % en 2011. En moyenne nationale, ce ratio s'élevait à 31 % en 2014, contre 21 % en 2011, alors que près de 5 800 candidats supplémentaires étaient présents lors de la session 2014.

### **3. Un objectif dont la nécessité n'est pas avérée**

Selon l'OCDE<sup>1</sup>, le nombre d'heures passées en classe par les enseignants français du premier degré est plus élevé que la moyenne des pays de l'organisation. Il s'élevait ainsi à 936 heures en 2012, contre 790 heures en moyenne dans les autres pays de l'OCDE. En revanche, celui des enseignants du second degré s'élevait en 2012 à 648 heures par an, contre 664 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE (692 heures au Royaume-Uni et 736 heures en Allemagne).

S'il convient d'interpréter ces comparaisons internationales avec prudence, les heures effectuées par les enseignants ne se limitant pas aux seules heures de classe, il conviendrait néanmoins de ne pas écarter la possibilité de faire davantage appel à ces enseignants.

**Or, l'analyse de l'évolution des contingents d'heures supplémentaires met en exergue, à l'inverse, une diminution des heures**

---

<sup>1</sup> *Regards sur l'éducation 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*

effectuées. En effet, les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires effectives (HSE) sont en diminution pour la deuxième année consécutive : 338,4 millions d'euros durant l'année scolaire 2013-2014 pour l'enseignement public et privé (- 2,6 % par rapport à l'année scolaire 2012-2013 après une diminution de 3,7 % l'année précédente).

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

Heures	Dépenses en euros (hors charges et hors COM)			Évaluation des contingents		
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Heures supplémentaires année (HSA) <sup>1</sup>	686 068 460	679 063 906	695 598 550	512 603	506 276	517 130
Heures supplémentaires effectives (HSE) <sup>2</sup>	322 404 371	309 540 813	302 381 274	8 298 697	8 226 314	7 835 272
Heures d'interrogation (HI) <sup>3</sup>	68 956 089	70 371 934	68 901 639	1 224 797	1 244 741	1 214 326
Autres heures	23 625 646	20 701 991	20 536 744	818 691	816 844	809 842
<b>TOTAL</b>	<b>1 101 054 566</b>	<b>1 079 678 644</b>	<b>1 087 418 207</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

ns : non significatif.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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

Heures	Dépenses en euros (hors charges et hors COM)			Évaluation des contingents		
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2011-2012	2012-2013	2013-2014
HSA	165 494 039	159 985 877	163 655 667	146 945	135 431	138 505
HSE	38 433 675	37 987 947	36 008 903	1 028 739	1 079 652	1 019 069
HI	12 824 021	12 926 834	13 030 050	266 723	237 696	239 003
Autres heures	1 499 587	1 208 824	1 293 773	31 438	51 652	55 170
<b>TOTAL</b>	<b>218 251 322</b>	<b>212 109 482</b>	<b>213 988 393</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>

ns : non significatif

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette diminution des CP rémunérant les heures supplémentaires effectives semble valider la prévision formulée par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 : **une partie**

<sup>1</sup> Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service.

<sup>2</sup> Les HSE sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier.

<sup>3</sup> Les HI dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont contingentées et proportionnelles à l'effectif des élèves inscrits dans ces classes.

---

**de l'augmentation des effectifs est compensée par une diminution des heures supplémentaires effectuées.**

Enfin, la mise en place d'une politique des ressources humaines plus efficiente apparaît plus que jamais nécessaire. En 2005, notre collègue député Jean-Yves Chamard<sup>1</sup> relevait ainsi que les enseignants sans classe et sans activité pédagogique représentaient « *au minimum 32 000 ETP et une charge annuelle de l'ordre de 1,5 milliard d'euros* » dont « *9 500 remplaçants inoccupés, 1 900 surnombres disciplinaires, 1 000 remplaçants incapables d'enseigner, 700 enseignants en réadaptation, ainsi que de nombreuses décharges diverses, dont beaucoup sont jugées par la Cour [des comptes], soit " obsolètes ou aux justifications mal contrôlées ", soit simplement non statutaires* ». En 2013-2014, si 76,3 % des enseignants du premier degré exerçaient leur activité devant les classes de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, 23,7 % étaient affectés au remplacement, à la scolarisation des élèves malades ou handicapés, à la formation des personnels enseignants ou à d'autres fonctions. Dans le second degré, ces taux s'élevaient respectivement à 91,6 % et à 8,2 %<sup>2</sup>.

Dans un contexte de recrutements massifs, il conviendrait, par conséquent, que le ministère effectue un recensement plus systématique des ressources mobilisables.

#### **B. ... SE TRADUISANT PAR UNE AUGMENTATION SOUTENUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Avec 61,5 milliards d'euros, les dépenses de personnel inscrites dans le projet de loi de finances pour 2015 sont en hausse de 2,1 % par rapport à la loi de finances pour 2014 (60,2 milliards d'euros), soit une accélération par rapport à 2014 (+ 1,1 %). **L'augmentation de ces dépenses contribue à près de 90 % à la progression des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

Les rémunérations d'activité évoluent au même rythme, s'élevant à 35,6 milliards d'euros contre 34,9 milliards en 2014, soit une progression de + 2,14 %.

Enfin, les cotisations et contributions sociales connaissent une évolution comparable avec une hausse de 2,3 %.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2215, XII<sup>ème</sup> Législature, La gestion des personnels enseignants des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire.

<sup>2</sup> Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques - édition 2014.

## Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Total 2014	Total 2015	Évolution
<b>Total</b>	19,8	30,9	2,0	6,4	1,5	0,9	60,2	61,5	2,14%
<b>Rémunérations d'activité</b>	10,78	17,6	1,2	4,5	0,9	0,6	34,9	35,6	2,05%
<b>Cotisations et contributions sociales</b>	8,99	13,2	0,7	1,9	0,5	0,3	25,1	25,7	2,31%
<b>Prestations sociales et allocations diverses</b>	0,03	0,11	0,02	0,04	0,03	0,01	0,2	0,2	-1,41%

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

Plusieurs facteurs expliquent cette hausse des dépenses de personnel (cf. tableau ci-après) :

- **l'impact du schéma d'emplois (+ 300 millions d'euros)**, correspondant d'abord à l'extension en année pleine des créations d'emplois de la rentrée 2014 (+ 210 millions d'euros), puis aux effets sur quatre mois (du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre) des créations d'emplois prévues à la rentrée 2015 (+ 90 millions d'euros) ;

- **les mesures catégorielles, pour un effet de + 85,1 millions d'euros** ;

- **les mesures générales (+ 90,5 millions d'euros)**, correspondant à la garantie individuelle en faveur du pouvoir d'achat (GIPA) à hauteur de 83,4 millions d'euros et les **mesures en faveur des bas salaires** (7 millions d'euros) ;

- un glissement vieillesse technicité (GVT) solde de **+ 176 millions d'euros**.

### Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Prog 140	Prog 141	Prog 230	Prog 139	Prog 214	Prog 143	TOTAL 2015
<b>Solde exécution 2014 retraité</b>	<b>12 231,10</b>	<b>20 265,50</b>	<b>1 431,20</b>	<b>6 354,40</b>	<b>1 031,40</b>	<b>640,3</b>	<b>41 953,90</b>
<i>Prévision exécution 2014 hors CAS Pensions</i>	<i>12 212,10</i>	<i>20 270,50</i>	<i>1 430,50</i>	<i>6 359,90</i>	<i>1 030,90</i>	<i>666,6</i>	<i>41 970,50</i>
<i>Changements de périmètre du programme 2013/2014</i>	<i>2,8</i>	<i>21</i>	<i>5,5</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>29,4</i>
<i>Débasage de dépenses au profil atypique</i>	<i>16,2</i>	<i>-26</i>	<i>-4,8</i>	<i>-4,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-27</i>	<i>-46,3</i>
<b>Impact du schéma d'emplois</b>	<b>126</b>	<b>116</b>	<b>14,9</b>	<b>37,1</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>300</b>
<i>Schéma d'emplois de l'année 2014</i>	<i>88,6</i>	<i>79,2</i>	<i>11,1</i>	<i>26,3</i>	<i>0</i>	<i>4,9</i>	<i>210,1</i>
<i>Schéma d'emplois de l'année 2015</i>	<i>37,4</i>	<i>36,9</i>	<i>3,8</i>	<i>10,8</i>	<i>0</i>	<i>1,1</i>	<i>90</i>
<b>Mesures catégorielles</b>	<b>47,1</b>	<b>18,5</b>	<b>4,4</b>	<b>8,5</b>	<b>4,5</b>	<b>2,1</b>	<b>85,1</b>
<b>Mesures générales</b>	<b>13,3</b>	<b>56</b>	<b>6,9</b>	<b>9,8</b>	<b>4</b>	<b>0,5</b>	<b>90,5</b>
<i>GIPA</i>	<i>13,2</i>	<i>55</i>	<i>2,9</i>	<i>8,5</i>	<i>3,3</i>	<i>0,5</i>	<i>83,4</i>
<i>Mesures bas salaires</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>1,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0</i>	<i>7</i>
<b>GVT solde</b>	<b>76,4</b>	<b>78,2</b>	<b>5</b>	<b>8,5</b>	<b>3,4</b>	<b>4,5</b>	<b>176</b>
<i>GVT positif</i>	<i>162,4</i>	<i>270,9</i>	<i>14,7</i>	<i>94,3</i>	<i>9</i>	<i>7,9</i>	<i>559,2</i>
<i>GVT négatif</i>	<i>-86,1</i>	<i>-192,6</i>	<i>-9,6</i>	<i>-85,8</i>	<i>-5,6</i>	<i>-3,4</i>	<i>-383,1</i>
<b>Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA</b>	<b>-23,7</b>	<b>-19,5</b>	<b>2,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,6</b>	<b>1,5</b>	<b>-44,4</b>
<b>Autres</b>	<b>-5,2</b>	<b>-30,2</b>	<b>-9,2</b>	<b>-26,8</b>	<b>-1</b>	<b>25,2</b>	<b>-47,2</b>
<b>TOTAL 2015</b>	<b>12 464,90</b>	<b>20 484,50</b>	<b>1 455,70</b>	<b>6 388,90</b>	<b>1 039,60</b>	<b>680,1</b>	<b>42 513,70</b>

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

### ***C. UNE DÉPENSE NE REFLÉTANT QU'IMPARFAITEMENT LA RÉALITÉ DES EFFECTIFS***

#### **1. Les assistants d'éducation : des effectifs nombreux non soumis au plafond d'emplois**

Les assistants d'éducation (AED) ont été créés par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation.

L'article L. 916-1 du code de l'éducation dispose que les AED peuvent être recrutés par des contrats d'une durée maximale de trois ans, renouvelables dans la limite d'une période d'engagement totale de six ans.

Par ailleurs, le dispositif des assistants d'éducation est destiné à bénéficier en priorité à des étudiants boursiers.

Le décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 énumère les missions pouvant être exercées par ces personnels :

- encadrement et surveillance des élèves dans les établissements et les écoles, y compris le service d'internat, et, en dehors de ceux-ci, dans le cadre d'activités nécessitant un accompagnement des élèves ;

- appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques ;

- aide à l'utilisation des nouvelles technologies ;

- participation à toute activité éducative, sportive, sociale, artistique ou culturelle complémentaire aux enseignements ;

- participation à l'aide aux devoirs et aux leçons ;

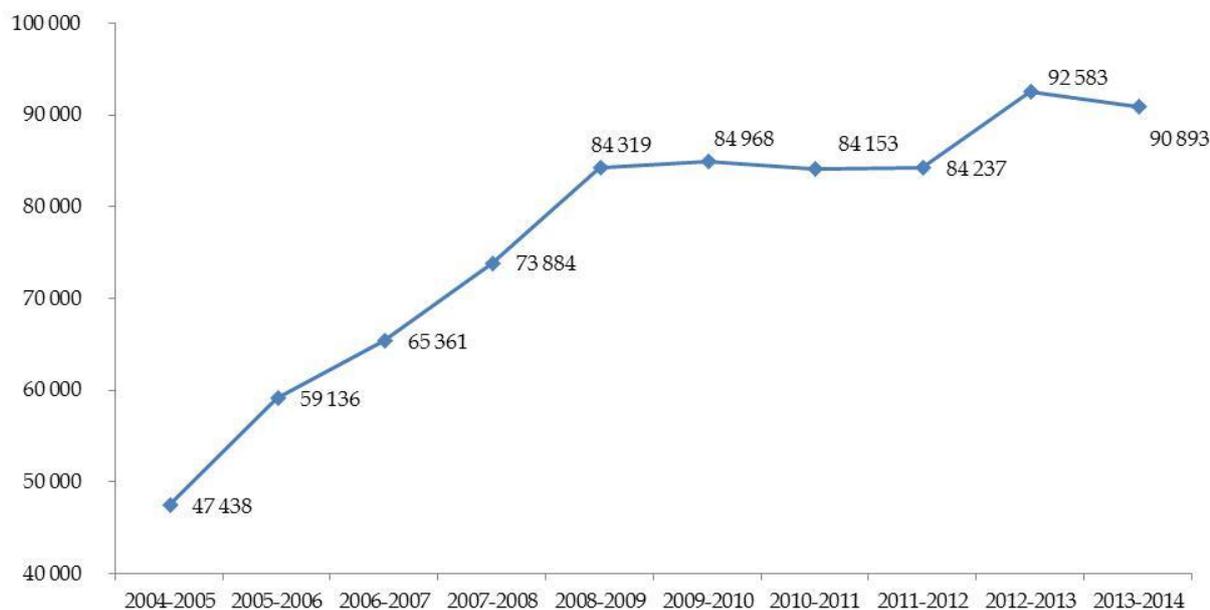
- participation aux actions de prévention et de sécurité conduites au sein de l'établissement.

**Recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), les assistants d'éducation ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'État, ni du plafond des opérateurs.**

Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, la Cour des comptes a ainsi recommandé de mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond d'emplois ministériel ou de créer un plafond spécifique.

Malgré des critiques récurrentes tant de votre commission des finances que de la Cour des comptes, il n'est pas prévu, pour 2015, de plafond d'emplois spécifique pour cette catégorie de personnels. Cette situation est d'autant plus insatisfaisante que leur nombre est passé de 47 438 en 2004-2005 à 90 893 en 2013-2014 (+ 91,6 %).

### Effectifs des assistants d'éducation



Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Il est regrettable que, cette année encore, ces catégories de personnels ne figurent pas dans le plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » ou ne fassent pas l'objet d'un plafond d'emplois spécifique.**

## 2. Des personnels rémunérés sur des crédits d'intervention

La rémunération des assistants d'éducation fait l'objet d'une dotation en crédits de titre 6 (intervention) au sein du programme 230 « Vie de l'élève » et non en crédits de titre 2 (personnel).

Compte tenu du niveau de ces dépenses, dont le montant devrait s'élever à 1,3 milliard d'euros en 2015, cette situation est critiquable dans la mesure où elle ne permet pas une gestion précise de la masse salariale, ni une information sincère du Parlement.

## 3. La professionnalisation de la fonction d'accompagnant des élèves en situation de handicap, une évolution nécessaire

Dans le prolongement des conclusions du groupe de travail présidé par Pénélope Komitès et chargé de réfléchir notamment à la professionnalisation des personnes exerçant des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire (AVS) auprès des élèves en situation de handicap, l'article 124 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a créé dans le code de l'éducation un nouveau chapitre consacré aux « accompagnants des

élèves en situation de handicap » (AESH) et un article unique L. 917-1 fixant leurs conditions de recrutement et d'emploi.

Ces personnels, qui peuvent être recrutés à temps complet ou incomplet par l'État, par les EPLE ou par les établissements d'enseignement privé sous contrat, remplacent désormais les assistants d'éducation-auxiliaires de vie scolaire (AED-AVS) auprès des élèves et des étudiants handicapés. L'accès à un contrat à durée indéterminée pourra leur être proposé à l'issue de six années d'exercice des fonctions d'accompagnement des élèves en situation de handicap en qualité soit d'AE-AVS, soit d'AESH.

Le décret n° 2014-1274 du 27 juin 2014 pris pour l'application de l'article L. 917-1 précise la nature de leurs missions.

Les AESH interviennent soit auprès d'un seul élève (aide individuelle), soit auprès d'un groupe d'élèves (aide mutualisée), soit dans des structures d'accueil collectif des établissements scolaires (aide collective).

La professionnalisation de la fonction se traduit notamment par l'exigence d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne, sauf dispense sur justification d'une expérience professionnelle de deux années. Les candidats qui ne sont pas titulaires d'un diplôme professionnel sont mis en situation de le préparer sur leur temps de service.

La rémunération des AESH évolue à l'intérieur d'un espace indiciaire déterminé par arrêté (correspondant au minimum à l'indice plancher, soit l'indice brut 307, majoré 313).

Cette réforme devrait permettre une meilleure information du Parlement dans la mesure où, désormais, les rémunérations de l'ensemble des AESH font l'objet d'une dotation de titre 2 sur le programme 230 « Vie de l'élève ». **281,7 millions d'euros sont inscrits dans le présent projet de loi de finances afin de rémunérer 11 841 AESH.**

### **III. EN DÉPIT D'UN NIVEAU DE DÉPENSE ÉLEVÉ, LE SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS ENREGISTRE DES RÉSULTATS DÉCEVANTS**

#### **A. UN QUASI DOUBLEMENT DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION DEPUIS 1980**

La dépense intérieure d'éducation (DIE) correspond à l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'enseignement scolaire, tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales, entreprises et ménages).

Comme le montre le tableau ci-après, entre 1980 et 2013, la DIE a progressé de 97 % en euros constants, passant de 64,6 milliards d'euros à 127,4 milliards d'euros.

Par élève, cette dépense s'élevait en moyenne à 4 520 euros en 1980 contre 8 320 euros en 2013 (+ 84 %).

### Évolution de la dépense intérieure d'éducation

	1980	2000	2011	2012	2013
<b>Dépense intérieure d'éducation (DIE)</b>					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	25,2	92,9	124,3	125,3	127,4
- aux prix 2013 (en milliards d'euros)	64,6	114,1	126,8	126,3	127,4
<b>DIE/PIB en %</b>	5,6%	6,3%	6,0%	6,0%	6,0%
DIE / habitant aux prix 2013 (en euros)	1 360	2 120	2 140	2 130	2 140
<b>Dépense moyenne par élève</b>					
- aux prix courants (en euros)	1 760	6 200	8 210	8 220	8 320
- aux prix 2013 (en euros)	4 520	7 610	8 370	8 280	8 320

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Comme le montre le tableau ci-après, entre 1980 et 2013, la DIE a progressé de 97 % en euros constants, passant de 64,6 milliards d'euros à 127,4 milliards d'euros.

### **B. LES ÉTUDES INTERNATIONALES SOULIGNENT LES RÉSULTATS MÉDIOCRES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE FRANÇAIS**

L'augmentation de la dépense intérieure de l'éducation ne s'est pas traduite par une amélioration significative des performances du système scolaire français.

À partir de 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis en œuvre le programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) qui vise à évaluer la capacité des jeunes de 15 ans « à relever les défis de la société de la connaissance ». Menée tous les trois ans, l'enquête Pisa couvre trois domaines : la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique.

- En 2012, la France obtenait un score global de 495 en culture mathématique, qui la situe dans la moyenne des 34 pays de l'OCDE (cf. graphique ci-après). Ce résultat est toutefois inférieur de 16 points à celui obtenu en 2003. Cette baisse peut être mise en relation avec l'augmentation du nombre d'élèves en difficulté selon les critères de Pisa : la part des élèves de 15 ans qui ne possèdent pas les compétences et connaissances mathématiques leur permettant de faire face aux situations de la vie courante passe en France de 16,6 % à 22,4 %, alors que sur la même période cette part évolue peu en moyenne pour l'OCDE.

La performance des élèves français de 15 ans scolarisés en seconde générale et technologique (score moyen de 546) est comparable aux scores obtenus par les meilleurs pays de l'OCDE. En revanche, les élèves ayant un an de retard, scolarisés en troisième générale, obtiennent un score de 411.

La dispersion des résultats des élèves français sur l'échelle de score est plus grande en 2012 qu'en 2003 : **l'écart entre les 25 % les plus faibles et les 25 % les plus performants augmente de 10 points, ce qui place la France parmi les pays les plus inégalitaires selon ce critère.** Le contraste avec l'Allemagne est particulièrement saisissant puisque celle-ci voit diminuer cet écart de 10 points.

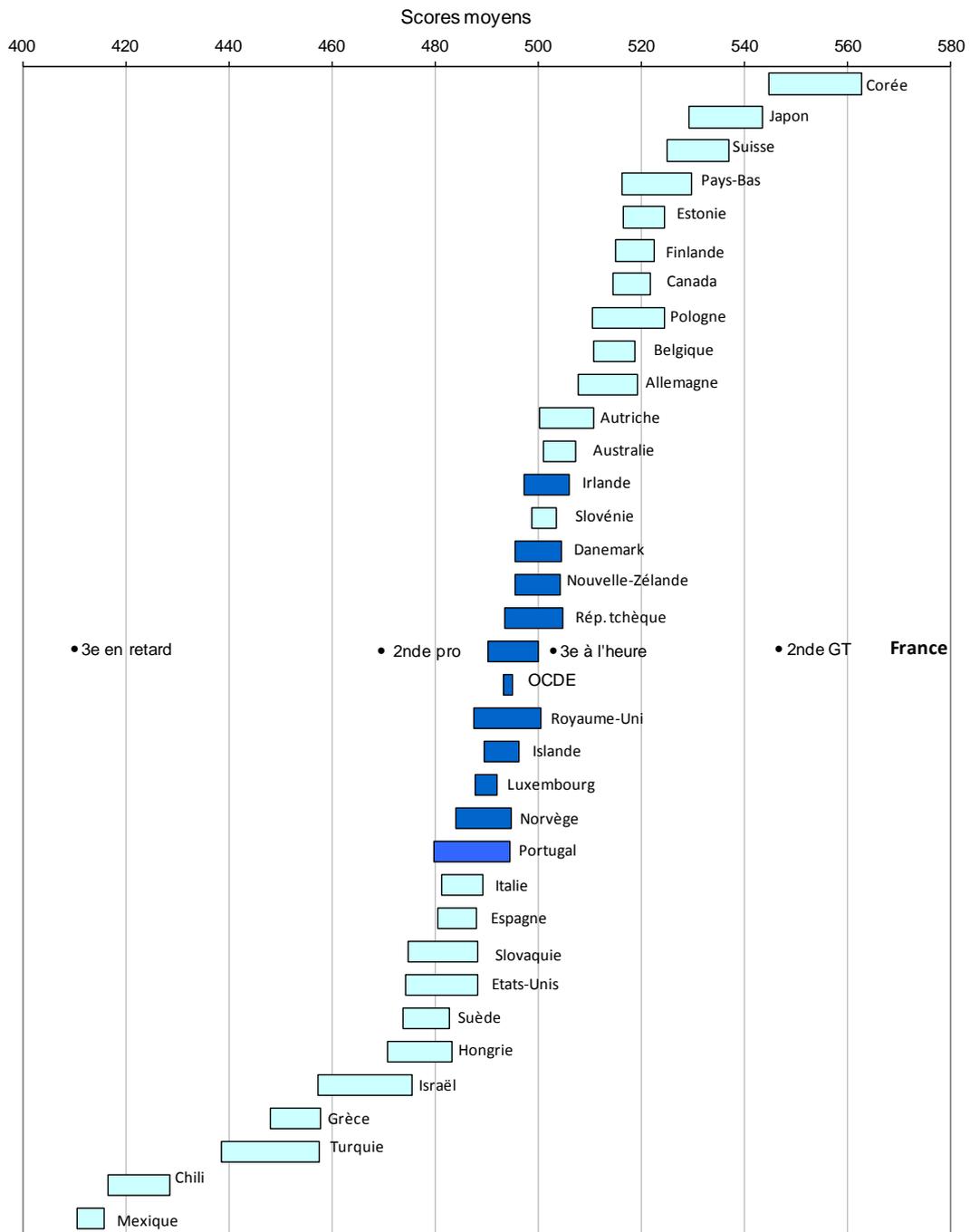
**L'édition 2012 de Pisa montre l'augmentation du poids des déterminismes sociaux sur la performance des élèves français.** Alors que les scores des élèves les plus favorisés situent la France parmi les pays les plus performants, les scores des élèves les plus défavorisés la placent en bas du tableau international.

**- Avec un score moyen de 505 en compréhension de l'écrit, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (cf. graphique ci-après).**

La part des élèves français en difficulté passe de 15,2 % à 18,9 % entre 2000 et 2012, alors que sur la même période la part des faibles niveaux diminue légèrement dans la moyenne des pays de l'OCDE. Parallèlement, la proportion d'élèves dans les hauts niveaux passe de 8,5 % à 12,9 % alors qu'elle reste stable dans la moyenne des pays de l'OCDE.

**- Avec un score de 499 en culture scientifique, les résultats de la France sont stables et se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE (cf. graphique ci-après).**

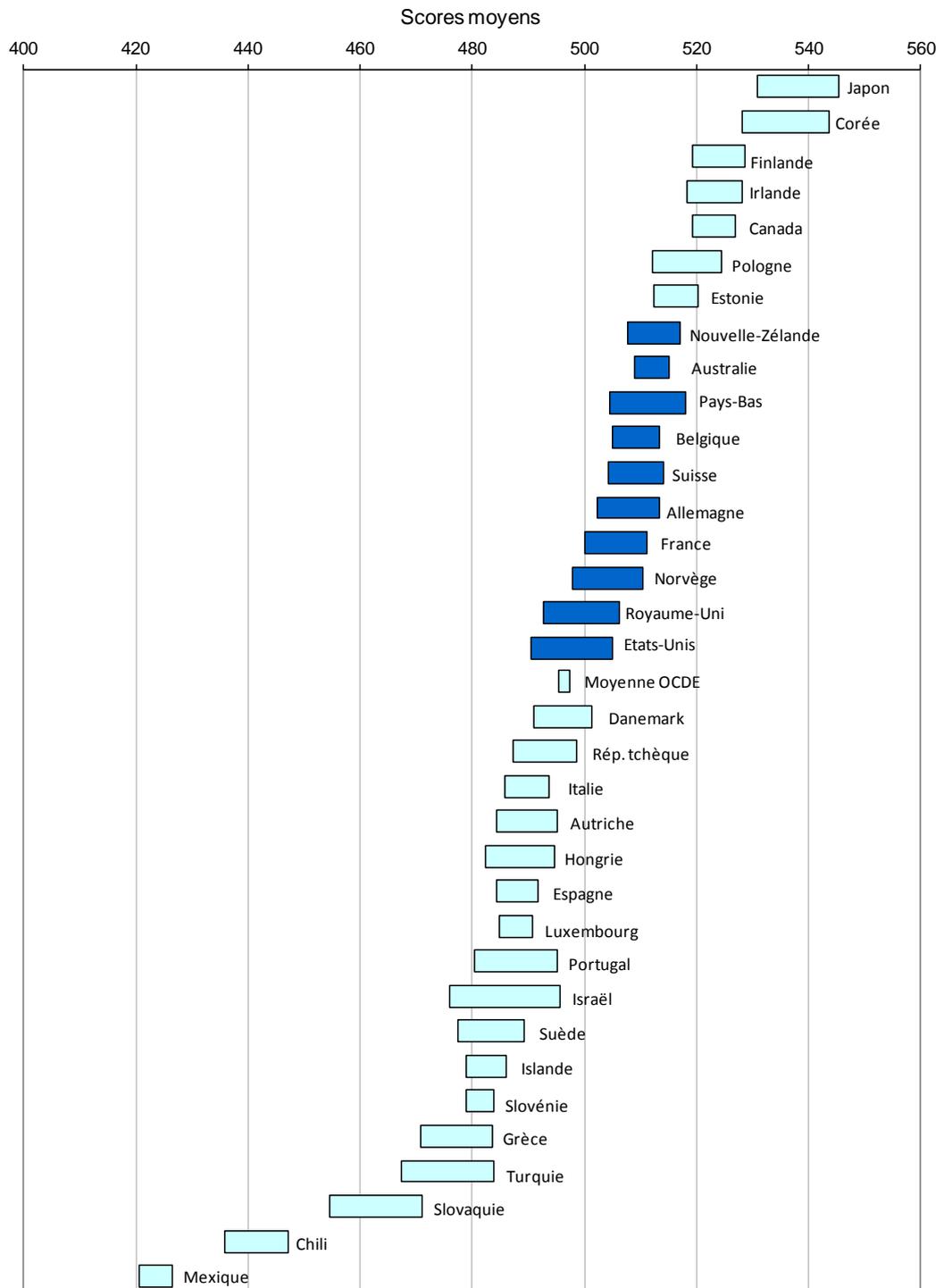
### Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture mathématique (Pisa 2012) et position des élèves en France en fonction de la classe fréquentée



La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage. Les élèves de l'échantillon français sont situés sur la ligne de la France en fonction du score moyen de la classe fréquentée.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

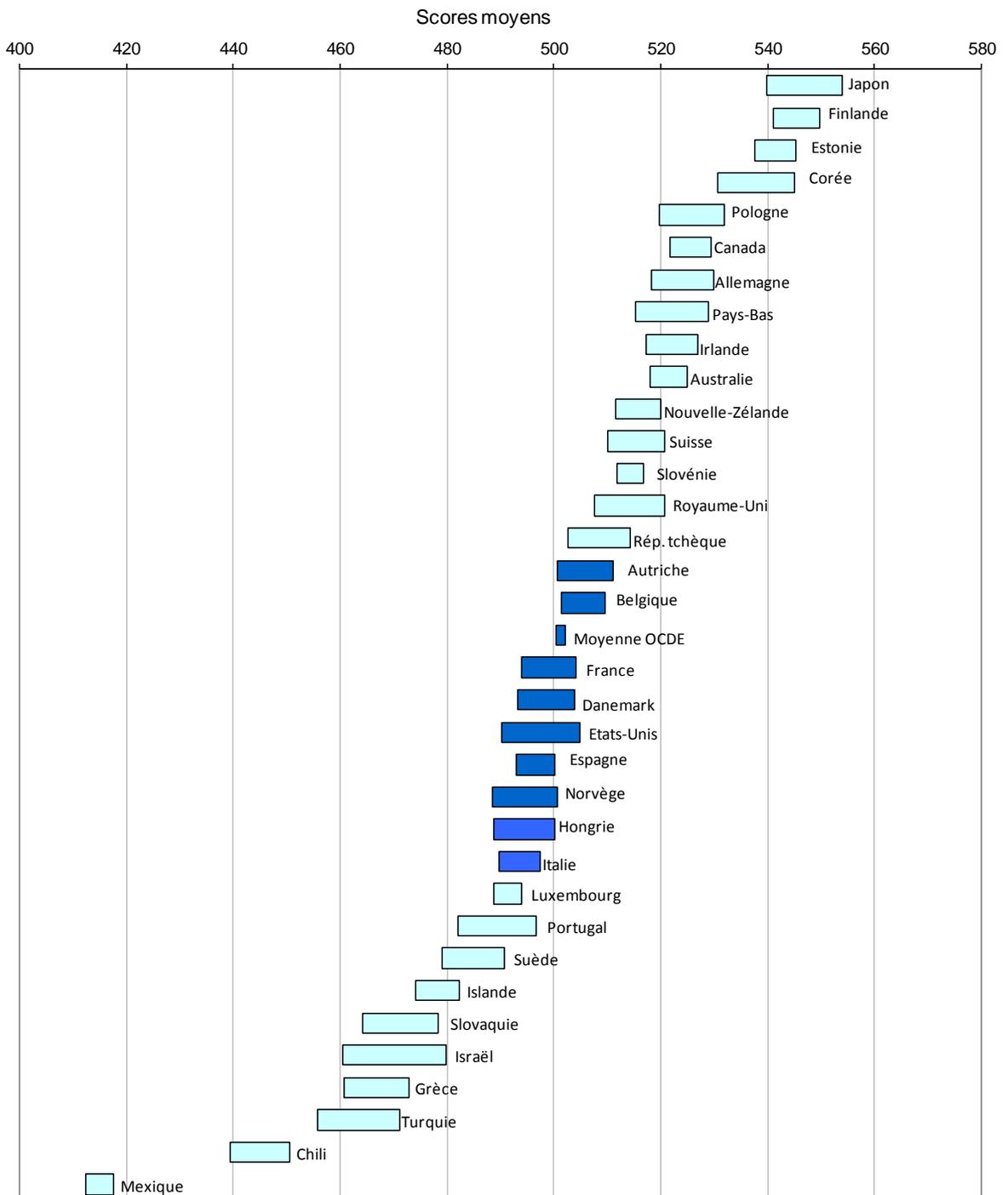
### Résultats des pays sur l'échelle internationale de compréhension de l'écrit (Pisa 2012)



La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

### Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture scientifique (Pisa 2012)



La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

## **C. UNE ALLOCATION DES MOYENS NE REPOSANT PAS SUR UNE OFFRE SCOLAIRE MAÎTRISÉE**

### **1. Une offre de formation pléthorique et dispersée**

En 2010, la Cour des comptes<sup>1</sup> critiquait le coût de l'éparpillement de l'offre de formation. Elle relevait ainsi qu'un tiers de l'ensemble des heures d'enseignement n'étaient pas effectués en classes complètes mais en petits groupes. Elle notait que cet éparpillement était dû au grand nombre de filières dans l'enseignement professionnel mais aussi à la multiplication des matières et des options dans les lycées généraux et technologiques.

Or, force est de constater, cinq plus tard, que le nombre d'options demeure élevé. Dès lors, une réflexion pourrait être utilement menée sur la pertinence du maintien de certaines options.

Cet éparpillement de l'offre scolaire est également géographique. La Cour des comptes notait dans son rapport de 2010 que si, en 1990, les « divisions » (classes) des lycées généraux et technologiques comptaient 30 élèves en moyenne, contre un peu plus de 24 pour les collèges et un peu moins de 23 pour les lycées professionnels publics et privés, ces chiffres étaient ramenés, à la fin des années 2000, à 28 élèves pour les lycées généraux et technologiques et à 19 élèves pour les lycées professionnels publics et privés. Il apparaît dès lors indispensable de s'interroger sur la pertinence du maintien de certains établissements au regard de la faiblesse de leurs effectifs.

### **2. Une dépense excessivement concentrée sur le second degré**

Le système scolaire français se singularise par rapport aux autres pays de l'OCDE par la part prépondérante des dépenses en faveur de l'enseignement secondaire dans le total des dépenses consacrées à l'enseignement scolaire. Dans le présent projet de loi de finances, 46,7 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont ainsi dédiés à l'enseignement dans les collèges et les lycées.

Pourtant, le premier degré constitue le lieu où sont enseignés les apprentissages les plus fondamentaux. Sa valorisation apparaît donc comme un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique éducative.

La définition d'un socle commun des connaissances et des compétences par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République avait ainsi pour objectif de fixer une liste de connaissances fondamentales devant être maîtrisées à l'issue de la scolarité dans le premier degré.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, mai 2010.

## ANALYSE PAR PROGRAMME

Il convient tout d'abord de noter que le programme 408 « Internats de la réussite », qui figurait dans le périmètre de la mission « Enseignement scolaire » en 2014, est supprimé en 2015.

Le versement des 150 millions d'euros inscrits dans la loi de finances pour 2014 à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est soumis à la conclusion d'une convention avec l'État, qui devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2014. À la suite d'une procédure d'appel à candidatures instruite par l'ANRU, les projets sélectionnés par un Comité national de pilotage et de suivi présidé par le ministère de l'éducation nationale bénéficieront d'une subvention versée par l'agence. Une priorité sera accordée aux régions les plus déficitaires en hébergements en internats, à l'outre-mer, aux projets présentant un programme éducatif innovant et aux projets bénéficiant à l'enseignement technique et professionnel. 6 000 places supplémentaires devraient ainsi être créées dans ce cadre.

Les crédits du programme 408 n'ayant pas vocation à être reconduits après 2014, seuls 3,8 millions d'euros sont inscrits au sein de l'action 05 « Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État » du programme 230 « Vie de l'élève » au titre de la prise en charge des frais de fonctionnement des internats de Sourdun, Montpellier et Jean Zay.

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

#### A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 3 % EN 2015

##### Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 140

(en euros)

Action		AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/CP 2014	AE/CP 2015	Évolution
1	Enseignement préélémentaire	4 883 067 192	4 883 049 586	4 931 942 089	5 011 030 538	1,60 %
2	Enseignement élémentaire	9 475 205 251	9 475 311 188	9 412 523 840	9 607 373 241	2,07 %
3	Besoins éducatifs particuliers	1 375 626 300	1 375 629 576	1 731 955 780	1 759 688 309	1,60 %
4	Formation des personnels enseignants	464 648 357	464 677 253	463 536 231	684 125 584	47,59 %
5	Remplacement	1 382 105 754	1 382 105 754	1 610 075 895	1 635 944 995	1,61 %
6	Pilotage et encadrement pédagogique	1 109 470 874	1 109 475 445	1 033 916 451	1 050 425 049	1,60 %
7	Personnels en situations diverses	58 157 005	58 157 005	76 397 433	91 241 579	19,43 %
<b>Total</b>		18 748 280 733	18 748 405 807	19 260 347 719	19 839 829 295	3,01 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » est doté pour 2015 de 19,84 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 3,01 % par rapport à la loi de finances pour 2014).

**Il convient de souligner que 99,81 % de ces crédits correspondent à des dépenses de personnel (19,8 milliards d'euros).**

En 2015, 4 211 postes devraient être créés dans l'enseignement scolaire public du premier degré, parmi lesquels 811 postes d'enseignants et 3 400 postes d'enseignants stagiaires. **Le programme 140 contribue donc à lui seul à près de 44,7 % des créations des postes prévues en 2015 pour la mission « Enseignement scolaire ».**

#### Présentation par nature des crédits demandés en 2015 pour le programme 140

(en euros)

	AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/ CP demandés pour 2015	Part en AE/CP du programme
<b>Titre 2 (personnel)</b>	18 707 487 750	18 707 487 750	19 801 261 152	99,81 %
<b>Titre 3 (fonctionnement)</b>	25 075 219	25 202 826	31 124 309	0,16 %
<b>Titre 5 (investissement)</b>	66 517	66 517	-	-
<b>Titre 6 (intervention)</b>	15 651 247	15 648 714	7 443 834	0,04 %
<b>Total 140</b>	18 748 280 733	18 748 405 807	19 839 829 295	100 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Outre l'augmentation des crédits de l'action 07 « Personnels en situation diverse », de plus de 19 % en 2015 par rapport à la loi de finances pour 2014, liée au transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de 211 ETP issus du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » où ils figuraient dans le plafond d'emplois du Centre national d'enseignement à distance (CNED), **le programme 140 sera marqué par l'augmentation significative des crédits en faveur de la formation des personnels enseignants.**

#### **B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU COÛT DE FORMATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS**

L'action 04 « Formation des personnels enseignants » voit ses crédits augmenter de 47,59 % par rapport à 2014. Hors titre 2, les dépenses de formation s'élèvent ainsi à 18,5 millions d'euros en AE et CP (+ 15 %), dont 14,12 millions d'euros consacrés à la formation des enseignants du premier degré.

L'année scolaire 2014-2015 est en effet marquée par le déploiement du nouveau dispositif de formation initiale des personnels enseignants et d'éducation.

Tous les fonctionnaires stagiaires bénéficient, depuis la rentrée 2014, d'une formation au cours de l'année scolaire effectuée au sein des nouvelles écoles du professorat et de l'éducation (ESPE).

Les nouveaux stagiaires nommés au 1<sup>er</sup> septembre sont affectés pour l'année 2014-2015 en école et en établissement pour assurer un service d'enseignement, ou d'éducation. En revanche, pendant les périodes de formation en ESPE, les stagiaires sont dispensés des obligations de service.

Par ailleurs, chaque stagiaire bénéficie d'un accueil et d'un accompagnement par un tuteur, désigné de préférence au sein de l'école ou l'établissement d'affectation. Cet accompagnement est en outre renforcé, dans le cadre d'un tutorat mixte. Un tuteur est ainsi désigné par l'ESPE pour assurer le suivi du stagiaire tout au long de son cursus.

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

### A. UN PROGRAMME REPRÉSENTANT PRÈS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

#### Présentation par nature des crédits demandés en 2015 pour le programme 141

(en euros)

	AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/CP demandés pour 2014	AE/CP demandés pour 2015	% des AE/CP du programme
<b>Titre 2 (personnel)</b>	29 753 397 628	29 753 397 628	30 361 959 387	30 917 555 277	99,64 %
<b>Titre 3 (fonctionnement)</b>	42 717 881	42 637 643	41 002 461	44 394 764	0,13 %
<b>Titre 6 (intervention)</b>	84 446 291	84 516 409	67 276 429	68 380 256	0,22 %
<b>Total 141</b>	29 880 948 829	29 880 938 709	30 470 238 277	31 030 330 297	100 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » est doté pour 2015 de plus de **31 milliards d'euros en AE comme en CP**.

Il représente à lui seul **46,7 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire »**.

Les dépenses de personnel rassemblent plus de 99,6 % des crédits de ce programme, soit 30,9 milliards d'euros.

### **B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION POUR 2015 SOUS L'EFFET DES CRÉATIONS DE POSTES**

Le programme 141 voit ses crédits augmenter de 1,84 % entre la loi de finances pour 2014 et le projet de loi de finances pour 2015.

Cette hausse est liée à 99 % à l'augmentation des crédits de titre 2 (personnel), le programme 141 bénéficiant en 2015 de la création de 3 749 postes (1 450 enseignants, 2 199 enseignants stagiaires et 100 personnels administratifs).

#### **Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 141**

(en euros)

	Action	AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/CP 2014	AE/CP 2015	Evolution
1	Enseignement en collège	10 682 730 596	10 682 699 494	10 870 430 960	11 003 585 615	1,22 %
2	Enseignement général et technologique en lycée	7 912 864 333	7 912 825 516	6 859 711 614	6 918 488 709	0,86 %
3	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 630 883 457	3 630 965 900	4 173 348 983	4 212 138 586	0,93 %
4	Apprentissage	6 534 916	6 534 917	7 187 205	7 240 348	0,74 %
5	Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 077 601 878	1 077 601 878	2 007 100 774	2 024 758 776	0,88 %
6	Besoins éducatifs particuliers	813 069 088	813 067 481	1 159 380 942	1 169 528 755	0,88 %
7	Aide à l'insertion professionnelle	41 433 230	41 433 792	53 979 615	54 404 760	0,79 %
8	Information et orientation	272 852 159	272 851 629	303 139 651	305 796 801	0,88 %
9	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	81 560 833	81 551 248	117 465 870	118 272 506	0,69 %
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	530 940 311	530 937 136	322 175 044	542 458 737	68,37 %
11	Remplacement	1 334 714 245	1 334 714 245	1 389 233 745	1 401 456 635	0,88 %
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 375 911 106	3 375 902 796	3 152 722 555	3 182 998 017	0,96 %
13	Personnels en situations diverses	119 852 677	119 852 677	54 361 319	89 202 052	64,09 %
	<b>Total</b>	<b>29 880 948 829</b>	<b>29 880 938 709</b>	<b>30 470 238 277</b>	<b>31 030 330 297</b>	<b>1,84 %</b>

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

À l'instar du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », une partie de la hausse des crédits du programme 141 est liée à la montée en puissance du nouveau dispositif de formation initiale des enseignants. Les crédits de l'action 10 « Formation des personnels enseignants et d'orientation » connaissent ainsi une progression de 68,37 % en 2015, passant de 322,2 millions d'euros à 542,5 millions d'euros en AE et CP.

L'augmentation des crédits de l'action 13 « Personnels en situations diverses » résulte quant à elle, de mesures de transferts. 466 emplois de personnels enseignants sur postes adaptés de longue durée sont ainsi transférés en provenance du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », où ils figuraient dans le plafond d'emplois du Centre national d'enseignement à distance (CNED).

### III. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »

#### Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 230

(en euros)

Action	AE consommées en 2013	AE 2014	AE 2015	Evolution	CP consommés en 2013	CP 2014	CP 2015	Evolution
1 Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 221 053 587	2 307 928 286	2 361 248 311	2,31 %	2 221 025 329	2 307 928 286	2 361 248 311	2,31 %
2 Santé scolaire	512 953 687	460 744 224	474 374 431	2,96 %	512 954 706	460 744 224	474 374 431	2,96 %
3 Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	612 858 744	708 299 993	755 013 495	6,60 %	612 823 756	708 299 993	755 013 495	6,60 %
4 Action sociale	727 115 428	720 016 820	732 945 234	1,80 %	727 212 034	720 016 820	732 945 234	1,80 %
5 Politique de l'internat et établissement à la charge de l'État	53 155 740	53 479 343	54 382 542	1,69 %	53 104 740	53 479 343	54 382 542	1,69 %
6 Actions éducatives complémentaires aux enseignements	100 632 506	245 284 652	340 827 123	38,95 %	118 421 742	178 244 652	388 418 353	117,91 %
<b>Total</b>	<b>4 227 769 692</b>	<b>4 495 753 318</b>	<b>4 718 791 136</b>	<b>4,96 %</b>	<b>4 245 542 307</b>	<b>4 428 713 318</b>	<b>4 766 382 366</b>	<b>7,62 %</b>

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Le programme 230 « Vie de l'élève » vise à contribuer au financement de dispositifs venant en complément des enseignements et, en particulier, ceux à destination des élèves rencontrant des difficultés spécifiques.

En 2015, le programme 230 est doté de 4,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,77 milliards d'euros en crédits de paiement. Les crédits de ce programme connaissent une hausse de près de 5 % en AE et de 7,6 % en CP.

Cette augmentation est notamment liée à la hausse des dépenses consécutive à la prorogation d'une partie du fonds d'amorçage pour la mise en œuvre des rythmes scolaires et à la hausse de la dépense en faveur de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

#### **A. LA PROROGATION DU FONDS D'AMORÇAGE POUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES : UN DISPOSITIF INSUFFISANT**

##### **La réforme des rythmes scolaires**

Inscrite dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la réforme des rythmes scolaires vise « à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages. La matinée d'enseignement supplémentaire prendra place le mercredi, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques. Elle permettra d'alléger les journées de classe et, en répartissant mieux le temps scolaire, d'améliorer l'efficacité des apprentissages ».

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 pris en application de la loi du 8 juillet 2013 précitée prévoit ainsi :

- 24 heures d'enseignement réparties sur une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin ;
- une durée d'enseignement de 5h30 au maximum par jour ;
- une demi-journée n'excédant pas 3h30 ;
- une pause méridienne d'1h30 au minimum ;
- des activités pédagogiques complémentaires.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent déroger à certains de ces principes fixés par le cadre national si les dérogations sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT) et présentent des garanties pédagogiques suffisantes. Les dérogations peuvent concerner la mise en place d'une demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin et l'amplitude de la journée d'enseignement. Le principe des 24 heures d'enseignement hebdomadaire réparties sur neuf demi-journées ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n°2014-457 du 7 mai 2014 :

- les aménagements peuvent porter sur le regroupement des activités périscolaires sur un après-midi ou sur un allègement de la semaine d'enseignement, compensé par un raccourcissement des vacances d'été ;

- ces adaptations ne peuvent avoir pour effet d'organiser les enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine comprenant au moins cinq matinées, ni sur plus de 24 heures hebdomadaires, de 6 heures par jour et de trois heures trente par demi-journée.

Le projet d'expérimentation, qui peut porter sur une, deux ou trois années scolaires doit être proposé conjointement par le ou les conseils d'écoles concernés et la commune ou l'EPCI à l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale qui l'expertise pour le recteur.

Mise en place par les communes volontaires dès la rentrée 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

L'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » est dotée de 388,4 millions d'euros en CP pour 2015 (+ 117,9 %), parmi lesquels 307 millions d'euros sont destinés au financement du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires.

Ce montant prend en compte, d'une part, la prolongation de l'intégralité des aides du fonds au titre de l'année scolaire 2014-2015 et, d'autre part, la prorogation proposée dans le présent projet de loi de finances (article 55 rattaché à la présente mission) de la composante majorée du fonds (34 millions d'euros).

Ce dispositif fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'examen de l'article 55 rattaché à la présente mission et figurant en annexe au présent rapport.

#### ***B. LA HAUSSE DES MOYENS RELATIFS À L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP***

L'action 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » est dotée pour 2015 de 732,9 millions d'euros en AE comme en CP. Les crédits de cette action connaissent une augmentation de 6,60 % par rapport à la loi de finances pour 2014.

Les 281,7 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 sur le titre 2 permettront de financer 11 841 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) recrutés par les directeurs académiques des services de l'éducation nationale, principalement sur une mission d'aide individuelle (AESH-I). Ces crédits incluent la création de 350 emplois à la rentrée scolaire 2014 et de 350 autres à la rentrée 2015. Ils comprennent également les crédits transférés sur le titre 2 (13,9 millions d'euros) en loi de finances pour 2014 correspondant à la rémunération d'un premier

contingent d'anciens auxiliaires de vie scolaire (AVS) pouvant prétendre à la transformation de leur contrat à durée déterminée en contrat indéterminé.

**La poursuite par le gouvernement d'une politique engagée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées devrait permettre d'améliorer le taux de scolarisation des jeunes handicapés.**

Ainsi, sur les huit dernières années (de 2006-2007 à 2013-2014), les effectifs d'enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire ont augmenté significativement (+ 121 326 élèves soit une hausse de 103 %). Cette progression est constatée aussi bien pour le premier degré (+ 52 520 élèves soit une augmentation de 59 %) que pour le second degré (+ 68 806 élèves représentant une hausse de 239 %).

**Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire entre 2006-2007 et 2013-2014**

Degré (public + privé)	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	évolution 2006-2007 à 2013-2014	
									effectifs	%
<b>1<sup>er</sup> degré</b>	89 045	101 507	109 121	115 951	123 213	130 517	136 421	141 565	+ 52 520	+ 59 %
<b>2<sup>nd</sup> degré</b>	28 789	42 178	52 056	60 380	70 080	79 878	89 142	97 595	+ 68 806	+ 239 %
<b>Total</b>	<b>117 834</b>	<b>143 685</b>	<b>161 177</b>	<b>176 331</b>	<b>193 293</b>	<b>210 395</b>	<b>225 563</b>	<b>239 160</b>	<b>+ 121 326</b>	<b>+ 103 %</b>

Source : DGESCO

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

##### A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉE AUX DÉPENSES DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS ET À L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS

##### Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 139

(en euros)

		AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/CP 2014	AE/CP 2015	Évolution
1	Enseignement préélémentaire	392 947 245	392 947 245	444 551 721	446 097 372	0,35 %
2	Enseignement élémentaire	1 192 974 059	1 192 974 059	1 173 325 035	1 179 553 087	0,53 %
3	Enseignement en collège	1 894 629 158	1 894 629 158	1 875 059 545	1 888 806 270	0,73 %
4	Enseignement général et technologique en lycée	1 419 546 405	1 419 546 405	1 205 512 523	1 208 594 547	0,26 %
5	Enseignement professionnel sous statut scolaire	639 570 659	639 570 659	762 782 735	765 434 835	0,35 %
6	Enseignement post-baccalauréat en lycée	145 583 777	145 583 777	260 536 460	261 442 313	0,35 %
7	Dispositifs spécifiques de scolarisation	146 931 333	146 931 333	150 613 151	151 136 814	0,35 %
8	Actions sociales en faveur des élèves	64 305 306	64 326 511	63 664 651	65 112 276	2,27 %
9	Fonctionnement des établissements	642 509 220	642 508 857	635 424 285	644 451 786	1,42 %
10	Formation initiale et continue des enseignants	156 629 563	156 629 564	87 228 331	120 471 435	38,11 %
11	Remplacement	163 389 586	163 389 586	168 225 173	168 810 070	0,35 %
12	Soutien	225 558 173	225 524 282	274 858 100	276 146 670	0,47 %
	<b>Total</b>	<b>7 084 574 484</b>	<b>7 084 561 436</b>	<b>7 101 781 710</b>	<b>7 176 057 475</b>	<b>1,05 %</b>

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » rassemble les crédits destinés au financement public des établissements d'enseignement privés ayant souscrit un contrat avec l'État.

Ils permettent notamment d'assurer la prise en charge de la rémunération des enseignants et les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat. En contrepartie, les établissements concernés doivent mettre en place les structures pédagogiques et les programmes d'enseignement existant dans l'enseignement public.

Environ 16,4 % des élèves sont ainsi scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat, soit un peu plus de 2 millions d'élèves répartis au sein de 7 868 établissements sous contrat.

Pour 2015, le programme 139 est doté de 7,18 milliards d'euros en AE comme en CP (+ 1,05 % par rapport à la loi de finances pour 2014). 89,57 % de ces crédits correspondent à des dépenses de personnel. Ce

programme bénéficiera de la création de 1 001 postes en 2015 sur les 9 561 créations prévues.

Les évolutions prévues pour 2015 concernant le programme 139 sont globalement identiques à celles des programmes 140 et 141 (augmentation des dépenses liées à la formation initiale des enseignants et des dépenses de personnel).

#### ***B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU FORFAIT D'EXTERNAT***

Régi par l'article L. 442-9 du code de l'éducation, le forfait d'externat est versé aux établissements d'enseignement privés pour chacun de leurs élèves inscrits dans une classe sous contrat d'association avec l'État. Le montant alloué pour chaque élève varie en fonction de la formation qu'il suit. Ces différents montants (taux) sont fixés par un arrêté ministériel annuel.

**627,63 millions d'euros en AE et CP devraient être consacrés au forfait d'externat en 2015 (+ 8 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2014),** dont 627,59 millions d'euros seront consacrés à la prise en charge des dépenses de rémunérations des personnels non enseignants (personnels de direction, d'éducation, de surveillance, administratifs, sociaux, etc.).

L'augmentation des crédits destinés au financement du forfait d'externat est liée à la revalorisation des taux qui interviendra en 2015 (505 euros pour un collégien, 494 euros pour un lycéen dans l'enseignement général et technologique et 638 euros pour un lycée dans l'enseignement professionnel contre respectivement 502 euros, 497 euros et 637 euros en 2014) ainsi qu'à l'augmentation du nombre d'élèves.

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

### A. L'UNIQUE PROGRAMME DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » DONT LES CRÉDITS DIMINUENT

#### Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 214

(en euros)

Action		AE consommées en 2013	AE 2014	AE 2015	Evolution	CP consommés en 2013	CP 2014	CP 2015	Evolution
1	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	410 140 095	382 833 097	385 402 846	0,67 %	410 140 207	382 833 097	385 402 846	0,67 %
2	Evaluation et contrôle	88 366 389	77 801 475	77 740 467	- 0,08 %	88 091 055	77 801 475	77 740 467	-0,08 %
3	Communication	15 481 007	14 027 946	13 803 481	-1,60 %	16 361 908	14 027 946	13 803 481	-1,60 %
4	Expertise juridique	22 541 777	16 153 282	16 175 136	0,14 %	22 775 438	16 153 282	16 175 136	0,14 %
5	Action internationale	16 399 538	15 400 963	14 366 337	-6,72 %	16 397 830	15 400 963	14 366 337	-6,72 %
6	Politique des ressources humaines	607 932 471	664 179 855	668 990 046	0,72 %	609 212 704	663 484 457	668 990 046	0,83 %
7	Etablissements d'appui de la politique éducative	205 240 021	202 880 594	155 320 537	- 23,44 %	205 240 021	202 880 594	155 320 537	-23,44 %
8	Logistique, système d'information, immobilier	695 127 638	744 166 839	642 731 422	- 13,63 %	614 891 802	639 316 839	675 136 422	5,60 %
9	Certification	161 734 161	194 880 586	195 436 258	0,29 %	161 765 043	194 880 586	195 436 258	0,29 %
10	Transports scolaires	3 392 179	3 322 845	3 322 845	0,00 %	3 392 179	3 322 845	3 322 845	0,00 %
<b>Total</b>		2 226 355 276	2 315 647 482	2 173 289 375	- 6,15 %	2 148 268 187	2 210 102 084	2 205 694 375	- 0,20 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Programme support de la mission « Enseignement scolaire », le programme 214 vise, outre à assurer des fonctions d'état-major, à mettre à disposition des autres programmes de la mission l'expertise et les compétences dans les domaines suivants : ressources humaines, évaluation et prospective, certification des élèves, gestion financière, politique immobilière, informatique, politique des achats, logistique, affaires juridiques, relations internationales et communication.

Pour 2015, les crédits du programme 214 s'élèvent à 2,17 milliards d'euros en AE (- 6,15 %) et à 2,2 milliard d'euros en CP (- 0,20 %).

Aucun poste ne devrait être créé sur ce programme, le nombre de sorties étant strictement compensé par un nombre d'entrées équivalent (611).

L'action 08 « Logistique, système d'information, immobilier » connaît une diminution sensible de ses AE de 101,4 millions d'euros (- 13,63 %) en raison, notamment, d'un nombre de renouvellement de baux plus faible qu'en 2014 (303 contre 367 en 2015). À l'inverse, les CP de cette action progressent de 35,8 millions d'euros (+ 5,60 %) afin de financer les opérations antérieures.

#### ***B. HORS MESURES DE PÉRIMÈTRE, UNE FAIBLE DIMINUTION DE LA SUBVENTION AUX OPÉRATEURS***

L'action 07 « Établissements d'appui de la politique éducative » regroupe l'ensemble des subventions pour charges de service public versées aux établissements publics nationaux administratifs participant à la mise en œuvre de la politique éducative : le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

La diminution significative des crédits de cette action de - 23,44 % en AE comme en CP (- 47,6 millions d'euros) est liée à une mesure de périmètre correspondant au transfert de 677 emplois de personnels enseignants sur postes adaptés de longue durée vers les programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

Plus généralement, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs du programme 214 diminue en 2015 de 1 184 ETP (cf. tableau ci-après). Hors changements de périmètre et abattements techniques, la diminution des effectifs n'est, en réalité, que de 38 ETP (- 10 ETP au CNED, - 6 ETP à l'ONISEP et - 22 ETP au SCEREN).

**Emplois sous plafond des opérateurs du programme « Soutien »**

(ETP)

	Réalisation 2013	LFI 2014	PLF 2015
CEREQ	134	133	111
CIEP	236	234	229
CNED	1 858	1 843	1 072
ONISEP	579	575	500
SCEREN	1 919	1 907	1 596
<b>Total</b>	<b>4 726</b>	<b>4 692</b>	<b>3 508</b>

Source : projet annuel de performances 2015

**VI. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »****A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIÉE À L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS****Présentation par action des crédits demandés en 2015 pour le programme 143**

(en euros)

Action		AE consommées en 2013	CP consommés en 2013	AE/CP 2014	AE/CP 2015	Evolution
1	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	669 307 482	669 421 909	682 676 819	705 244 976	3,31 %
2	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	556 823 953	569 081 440	565 934 155	578 751 591	2,26 %
3	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	81 474 362	81 874 566	84 931 215	86 518 555	1,87 %
4	Évolution des compétences et dynamique territoriale	4 284 436	4 091 920	3 649 885	4 050 371	10,97 %
5	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4 050 386	4 064 414	5 542 851	5 542 851	0,00 %
<b>Total</b>		<b>1 315 940 619</b>	<b>1 328 534 249</b>	<b>1 342 734 925</b>	<b>1 380 108 344</b>	<b>2,78 %</b>

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance 2015

Doté pour 2015 de 1,38 milliard d'euros en AE comme en CP, le programme 143 « Enseignement technique agricole » connaît une progression de ses crédits de + 2,78 % par rapport à la loi de finances pour 2014 (+ 37,4 millions d'euros).

Cette année encore, cette hausse s'explique essentiellement par l'augmentation des crédits de titre 2 qui affichent une progression de 35,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2014 pour s'établir à 898,2 millions d'euros (64,2 % des crédits du programme).

Cette augmentation des crédits de personnel résulte, d'une part, de la hausse de la dotation de CAS « Pensions » allouée au titre de la déprécarisation sur le programme et, d'autre part, aux mesures de rentrée (effet du surcoût lié à la création de 140 postes et de l'extension en année pleine des créations d'emplois de l'année 2014).

Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement prévus pour le programme 143 passent de 480,3 millions d'euros en loi de finances pour 2014 à 481,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, soit une augmentation de 1,6 million d'euros.

#### ***B. UN ENSEIGNEMENT ORIGINAL MAIS DONT LE NOMBRE D'ÉLÈVES DEMEURE LIMITÉ***

L'article L. 811-1 du code rural fixe cinq missions dévolues à l'enseignement agricole :

- assurer une formation générale, technologique et professionnelle initiale et continue ;
- participer à l'animation et au développement des territoires ;
- contribuer à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et à l'insertion sociale et professionnelle des adultes ;
- contribuer aux activités de développement, d'expérimentation et d'innovation agricoles et agroalimentaires ;
- participer à des actions de coopération internationale, notamment en favorisant les échanges et l'accueil d'élèves, apprentis, étudiants, stagiaires et enseignants.

À la rentrée 2013, 171 374 élèves avaient fait le choix de l'enseignement agricole (+ 0,7 % par rapport à la rentrée 2012). Il convient toutefois de noter que le nombre d'élèves en premier cycle et dans le second cycle général et technologique connaît une diminution (cf. tableau ci-après).

---

**Effectifs par cycles d'enseignement**

	2012	2013	Nombre	Évolution
<i>4ème</i>	11 324	10 797	-527	-4,7 %
<i>3ème</i>	18 130	17 594	-536	-3 %
<i>4ème + 3ème</i>	29 454	28 391	1 063	-3,6 %
<i>Dispositif d'initiation aux métiers en alternance</i>	879	383	-496	-56,4 %
1er cycle	30 333	28 774	-1 559	-5,1 %
2ème cycle général et technologique	23 691	23 426	-265	-1,1 %
2ème cycle professionnel	95 807	98 418	+2 611	+2,7 %
1er cycle supérieur	20 277	20 756	+479	+2,4 %
<b>Total général</b>	<b>170 108</b>	<b>171374</b>	<b>+1 266</b>	<b>+0,7 %</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire



---

## ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AE : autorisations d'engagement  
AED : assistant d'éducation  
AVS-co, collectif : auxiliaire de vie scolaire collectif  
AVS-i, individuel : auxiliaire de vie scolaire individuel  
BEPA : brevet d'étude professionnelle agricole  
BTA : brevet de technicien agricole  
BTSA : brevet de technicien supérieur agricole  
CAF : caisse d'allocations familiales  
CAPA : certificat d'aptitude professionnelle agricole  
CAS : compte d'affectation spéciale  
CES : contrat emploi solidarité  
CIEP : centre international d'études pédagogiques  
CNDP : centre national de documentation pédagogique  
CNED : centre national d'enseignement à distance  
CP : crédits de paiement  
EGPA : enseignements généraux et professionnels adaptés  
EPL : établissement public local d'enseignement  
ESPE : écoles supérieures du professorat et de l'éducation  
ETP : emploi temps plein  
ETPT : emploi équivalent temps plein travaillé  
GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat  
GVT : glissement vieillesse-technicité  
HI : heures d'interrogation  
HSA : heures supplémentaires années  
HSE : heures supplémentaires effectives  
LFI : loi de finances initiale  
LFR : loi de finances rectificative  
LOLF : loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances  
LPFP : loi de programmation des finances publiques  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

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

PAP : projet annuel de performances

PEDT : projet éducatif territorial

PIA : programme d'investissements d'avenir

PLF : projet de loi de finances

RAP : rapport annuel de performances

RASED : réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté

RGPP : révision générale des politiques publiques

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

SEGPA : sections d'enseignement général et professionnel adapté

SIEI : système interministériel d'échange d'informations

---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 55

*(Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République)*

#### **Prorogation du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le 1<sup>er</sup> degré pour l'année scolaire 2015-2016**

**Commentaire : le présent article prévoit la prorogation pour une année de l'aide majorée à destination des communes les plus en difficulté du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires.**

### **I. LE DROIT EXISTANT**

#### ***A. CRÉATION D'UN FONDS D'AMORÇAGE POUR ENCOURAGER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES PAR LES COMMUNES***

##### **1. La réforme des rythmes scolaires**

Engagée par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la réforme des rythmes scolaires a été progressivement mise en œuvre à compter de la rentrée scolaire de 2013 et généralisée à la rentrée 2014 dans le premier degré. Elle vise « à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages. La matinée d'enseignement supplémentaire prendra place le mercredi, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques. Elle permettra d'alléger les journées de classe et, en répartissant mieux le temps scolaire, d'améliorer l'efficacité des apprentissages ».

Le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires précise les modalités d'application de cette réforme. Il prévoit notamment :

- le passage à une semaine de neuf demi-journées (les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin) à raison de cinq heures trente maximum par jour et trois heures trente maximum par demi-journée ;

- une durée de pause méridienne qui ne peut être inférieure à une heure trente ;

---

- la mise en place d'activités pédagogiques complémentaires (APC) pour le soutien aux élèves en difficulté, pour l'aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école.

La réforme des rythmes éducatifs a en outre contraint les communes à développer une offre d'activités périscolaires (accueil de loisirs, garderie, activités sportives, culturelles, scientifiques, etc.) se substituant aux heures de cours déplacées vers le mercredi matin.

## **2. La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires s'est accompagnée d'un effort financier de l'État et des caisses d'allocations familiales**

L'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 dispose qu'il est institué « *un fonds en faveur des communes et, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées, des établissements publics de coopération intercommunale, afin de **contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires** au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrats dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine* ».

Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

- **une aide forfaitaire** d'un montant de 50 euros par élève versée à l'ensemble des communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

- **une majoration forfaitaire** de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint-Martin ainsi que pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible »<sup>1</sup> ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible »<sup>2</sup> en 2012 ou en 2013.

La gestion du fonds est confiée, pour le compte de l'État, à un établissement public administratif, l'Agence de services et de paiement.

Dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017, il a été convenu que les aides du fonds d'amorçage seraient complétées par un versement des caisses d'allocations familiales correspondant à un montant maximum de 54 euros par an et par élève accueilli en périscolaire, sous certaines conditions :

---

<sup>1</sup> Soit les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants classées selon leur indice synthétique de ressources et de charges.

<sup>2</sup> Soit les 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction décroissante d'un indice synthétique.

---

- un taux d'encadrement minimum fixé à un animateur pour 14 mineurs de moins de 6 ans et d'un animateur pour 18 mineurs âgés d'au moins 6 ans. Ces taux étant dérogatoires par rapport au régime antérieur de l'accueil de loisirs sans hébergement, leur mise en place est subordonnée à la conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT) ;

- au moins 50 % des intervenants doivent être titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) ou d'un diplôme équivalent. Le nombre maximum d'intervenants sans qualification ne peut excéder 20 % ;

- établir une déclaration spécifique lorsque les activités ont lieu dans un centre de loisirs ;

- transmettre un suivi mensuel des effectifs.

Aussi, dans les faits, le montant maximal de l'aide est rarement atteint compte tenu de la complexité des conditions et des modalités d'éligibilité de l'aide versée par les CAF.

#### ***B. UN DISPOSITIF DÉJÀ RECONDUIT PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014***

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République prévoyait, dans sa rédaction initiale, que l'aide forfaitaire de 50 euros par élève ne serait pas renouvelée au titre de l'année scolaire 2014-2015.

La loi de finances initiale pour 2014 a néanmoins reconduit la totalité des aides à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires pour l'année 2014-2015. Cette prorogation s'est traduite par :

- le maintien des aides pour les quelques 4 000 communes ayant mis en œuvre la réforme dès la rentrée 2013 ;

- la possibilité pour les autres communes de prétendre au bénéfice de ces aides pour l'année scolaire 2014-2015.

Le montant de la part majorée de l'aide a en outre été porté à 45 euros par élève.

La nouvelle rédaction de l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 issue de la loi de finances initiale pour 2014 ne prévoyait toutefois pas une prolongation du fonds d'amorçage au-delà de l'année scolaire 2014-2015.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### **A. LA PROROGATION DE LA SEULE COMPOSANTE MAJORÉE POUR LES COMMUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ**

Le présent article vise à proroger le fonds spécifique à destination des communes, des EPCI et des organismes de gestion d'école privée sous contrat ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires pour l'année scolaire 2015-2016.

Cette prorogation ne concerne toutefois que la seule composante majorée destinée aux communes les plus en difficulté (2° du présent article). Le montant de cette aide n'est, en revanche, pas modifié.

L'étude d'impact du présent article précise que 7 600 communes bénéficieront de cette mesure dont le coût est estimé à 34 millions d'euros pour 2015 et 68 millions d'euros pour 2016<sup>1</sup>.

### **B. LE CARACTÈRE TEMPORAIRE DU FONDS N'EST PAS REMIS EN CAUSE**

Le dispositif proposé ne tend pas pérenniser les aides existantes mais prolonge, pour une année seulement, la composante du fonds prévu à l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 destinée aux communes défavorisées.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté en séance un amendement de clarification visant à modifier l'article 67 précité afin de prévoir expressément dans la loi l'obligation pour les communes ayant transféré la seule compétence périscolaire à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de lui reverser les aides qu'elle a perçues au titre du fonds d'amorçage.

En effet, la rédaction actuelle de l'article 67 précité ne prévoit un tel mécanisme qu'en cas de transfert « *des dépenses de fonctionnement des écoles* ». Certaines communes ont donc pu s'interroger sur la légalité du reversement de cette aide à un EPCI, dès lors que seule la compétence périscolaire avait fait l'objet d'un transfert.

Par coordination, le présent amendement procède à une modification de l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014.

Il prévoit en outre que cette disposition sera applicable pour l'année scolaire 2015-2016.

---

<sup>1</sup> Compte tenu du fait que l'année scolaire 2015-2016 correspond, pour un tiers, à 2015 et pour deux tiers à 2016.

Les députés ont par ailleurs adopté trois amendements identiques visant à proroger l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour l'année scolaire 2015-2016. Ces amendements conditionnent cependant le versement de ces aides à la mise en place d'un projet éducatif territorial (PEDT), ce qui n'était pas le cas dans le précédent dispositif.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

##### *A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES S'EST TRADUITE PAR UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES COMMUNES DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS*

La réforme des rythmes scolaires s'est traduite par un coût financier pour les communes évalué par l'Association des maires de France (AMF) à un montant compris entre 600 millions d'euros et 1 milliard d'euros.

Le coût médian par élève est estimé par l'AMF à 150 euros. Ce coût tient à la fois à la nécessité pour les communes de développer une offre d'activités périscolaires mais aussi aux dépenses supplémentaires induites par la réforme (coûts fixes liés à l'ouverture des écoles un jour supplémentaire par semaine, au transport ou à la restauration scolaires, etc.).

Dans un contexte de diminution des dotations aux collectivités territoriales, qui devraient être amputées de 11 milliards d'euros d'ici 2017, le coût lié à la mise en œuvre de la réforme des rythmes fait peser une charge significative sur les communes.

##### *B. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT AU REGARD DES ENJEUX FINANCIERS*

**Votre rapporteur estime qu'il est de la responsabilité de l'État de tirer les conséquences d'une réforme qu'il a décidée.**

Pourtant, les collectivités territoriales doivent trouver, quasi quotidiennement, des solutions destinées à mettre en œuvre des mesures décidées de manière unilatérale par le gouvernement. La fermeture des classes pendant une demi-journée le 15 octobre 2014, imposée par le ministère de l'éducation nationale et destinée à permettre aux enseignants de participer à des réunions de concertation nationale sur le socle commun et sur les programmes du cycle préélémentaire, qui a contraint les maires à assurer la prise en charge des élèves à la place des enseignants, constitue un exemple parmi de nombreux.

Le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale constitue un progrès dans la mesure où il permet la prorogation de l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour une année supplémentaire et non de sa seule composante majorée à destination des communes les moins favorisées.

Il ne procède cependant pas d'une logique de compensation des charges, même partielle, mais s'apparente davantage à une aide temporaire.

Or, l'accompagnement financier de la seule mise en place de la réforme des rythmes scolaires est très insuffisant. En effet, les coûts engendrés par cette réforme constituent une charge permanente pour les communes et nécessitent, à ce titre, un schéma de financement pérenne.

Par ailleurs, le dispositif prévu par le présent article ne compense que très partiellement les coûts effectivement supportés par les communes.

Pour autant, votre rapporteur spécial estime que la suppression de cet article nuirait à la situation financière de nombreuses communes. Aussi, il vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

---

## OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial précise que, si certains éléments de ce rapport n'appellent pas de remarque particulière de sa part, il n'en partage pas les principales observations.

### I. LE RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DE L'ENSEIGNEMENT, UN PRÉALABLE INDISPENSABLE À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES

Votre rapporteur spécial se félicite que, dans un contexte budgétaire contraint, la mission « Enseignement scolaire » soit préservée.

Il considère en effet qu'il est essentiel que la formation de la jeunesse continue de figurer au premier rang des politiques publiques de notre pays. En effet, parce qu'il constitue le creuset des citoyens de demain, l'enseignement scolaire ne peut pas faire l'objet d'un traitement purement comptable.

Ainsi, la création de 9 561 postes en 2015 apparaît comme une réponse adaptée à des besoins nombreux. Ces créations ne font en effet que rétablir les moyens humains que le précédent gouvernement avait considérablement affaiblis. Votre rapporteur spécial rappelle que 147 000 ETPT ont été supprimés entre 2007 et 2012. Or, ainsi que le notait notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin dans un rapport de 2012<sup>1</sup>, cette succession de réformes brutales (coupes budgétaires, formation en déshérence) a notamment abouti à une situation de « souffrance ordinaire » des enseignants et à une déstabilisation de l'exercice du métier. Les créations de postes prévues dans le présent projet de loi de finances permettront d'apporter une réponse aux besoins des élèves et des enseignants et contribueront à la réduction des inégalités sociales et à la résorption de la fracture territoriale.

Votre rapporteur spécial se félicite en outre de la volonté du gouvernement de créer 7 000 postes qui viendront notamment renforcer les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Créés par la circulaire n° 90-082 du 9 avril 1990, ces réseaux visent à permettre un encadrement pédagogique adapté des élèves en difficultés en faisant intervenir des enseignants spécialisés et des psychologues scolaires en renfort des équipes enseignantes. Les RASED jouent, par conséquent, un rôle primordial dans le champ des politiques de l'éducation nationale.

---

<sup>1</sup> *Le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice, rapport d'information n° 601, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication,*

Les baisses d'effectifs imposées par le précédent gouvernement ont néanmoins fortement désorganisé certains réseaux, notamment dans les zones rurales. Ainsi, selon la Fédération nationale des associations de rééducateurs de l'éducation nationale (FNARED), la suppression de près de 5 000 postes d'enseignants aurait laissé 250 000 enfants sans aide adaptée.

Il serait particulièrement utile que le gouvernement précise la ventilation de ces 7 000 postes supplémentaires entre le dispositif « plus de maîtres que de classes » et les RASED.

S'agissant de la réforme de la formation initiale des enseignants, votre rapporteur spécial considère que la réforme du recrutement des enseignants mise en place en 2010, qui s'était traduite par la disparition de l'année de stage en alternance, a donné lieu à des situations difficiles pour de nombreux jeunes enseignants. Votre rapporteur spécial se félicite donc que le gouvernement ait réinstauré cette année de stage au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE).

Il serait néanmoins nécessaire de mettre en place une véritable politique de pré-recrutement. En effet, le dispositif d'emplois d'avenir professeur, qui a remplacé les aides spécifiques pour les étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement versées en complément des bourses sur critères sociaux et des aides au mérite, est très insuffisant. De nombreux candidats aux concours de l'enseignement échouent aux épreuves car ils ne peuvent pas à la fois assurer leurs missions d'enseignement et préparer ces concours. Dans ce contexte, il serait intéressant que le gouvernement présente un bilan du dispositif des emplois d'avenir professeur mentionnant notamment le taux de réussite de ces personnels aux concours.

Il conviendrait en outre que le gouvernement établisse un plan pluriannuel de recrutements par discipline s'appuyant sur des prévisions de départs à la retraite améliorées et sur l'évolution anticipée des effectifs d'élèves. Ce plan permettrait en effet d'offrir une meilleure visibilité aux étudiants préparant les concours et de mettre fin à une gestion des ressources humaines trop souvent réalisée dans l'urgence.

S'agissant des bourses de collège et des bourses de lycée, votre rapporteur spécial se félicite qu'après une série de baisses en 2013 et 2014, celles-ci augmentent en 2015 passant de 523,5 millions d'euros en 2014 à 533,7 millions d'euros en 2015.

Par ailleurs, si votre rapporteur spécial estime que la progression du nombre de postes dans l'enseignement technique agricole permet de compenser en partie les coupes décidées par le précédent gouvernement, il regrette que le rythme de créations d'emplois continue de ralentir depuis 2013 (+ 200 ETP en 2013, contre + 140 ETP en 2015). Il relève en outre que les fermetures de classes dans certains établissements publics se sont traduites par des ouvertures de classes dans des établissements privés situés à proximité.

---

Votre rapporteur spécial partage les conclusions du présent rapport sur le caractère positif de l'évolution statutaire des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), à qui il pourra être proposé un contrat à durée indéterminée à l'issue d'une période de six ans en contrat à durée déterminée.

## **II. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES, UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS DONT L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE PÉRENNISÉ**

Votre rapporteur spécial estime que la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré était nécessaire. En effet, le système français se caractérisait par un volume annuel d'heure de classe excessivement élevé (864 heures contre 799 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE) et, à l'inverse, par un nombre de jours de classe très faible (144 jours contre 187 jours en moyenne dans les pays de l'OCDE).

Cependant, au plan financier, votre rapporteur spécial estime que le projet du gouvernement de prorogation de la seule part majorée du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires n'est pas suffisant. Ce dispositif reviendrait en effet à pénaliser les communes les moins favorisées par rapport aux communes dont la situation financière leur permet de prendre en charge seules la mise en œuvre de cette réforme. Compte-tenu du coût élevé, estimé entre 500 millions d'euros et 1 milliard d'euros, engendré par cette réforme et supporté par les communes, la mise en œuvre d'un dispositif de financement pérenne est indispensable.

Votre rapporteur spécial estime, de ce point de vue, que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale visant à proroger l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour l'année scolaire 2015-2016 répond à une véritable attente de la part des élus locaux.



---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement visant à prévoir expressément dans la loi l'obligation pour les communes ayant transféré la seule compétence périscolaire à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de lui reverser les aides qu'elle a perçues au titre du fonds d'amorçage.

Les députés ont par ailleurs adopté trois amendements identiques visant à proroger l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour l'année scolaire 2015-2016 sous réserve d'avoir conclu un projet éducatif territorial (cf. infra).

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à tirer les conséquences de la prorogation de l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires adoptée en première délibération. Les crédits du programme 203 « Vie de l'élève » ont ainsi été majorés de 102 708 512 euros en AE comme en CP.

Par ailleurs, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont été minorés à hauteur de 62 895 472 euros en AE comme en CP, dont :

- 29 395 472 euros en AE et en CP sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », dont 28 395 472 euros de dépenses de personnel ;

- 15,4 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 230 « Vie de l'élève » ;

- 2 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;

- 13,6 millions d'euros en AE comme en CP sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;

- 2,5 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 143 « Enseignement technique agricole ».



**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE  
COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION  
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

SECONDE PARTIE  
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(n° 107, rapport 108, 112)

N°	II-53
----	-------

**21 NOVEMBRE 2014**

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
M. LONGUET  
au nom de la commission des finances

<b>C</b>	
<b>G</b>	

ARTICLE 32  
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Enseignement scolaire public du premier degré</b> <i>Dont titre 2</i>	0	47 000 000	0	47 000 000
		<i>47 000 000</i>		<i>47 000 000</i>
<b>Enseignement scolaire public du second degré</b> <i>Dont titre 2</i>	0	87 000 000	0	87 000 000
		<i>87 000 000</i>		<i>87 000 000</i>
<b>Vie de l'élève</b> <i>Dont titre 2</i>	0	4 000 000	0	4 000 000
		<i>4 000 000</i>		<i>4 000 000</i>
<b>Enseignement privé du premier et du second degrés</b> <i>Dont titre 2</i>	0	22 000 000	0	22 000 000
		<i>22 000 000</i>		<i>22 000 000</i>
<b>Soutien de la politique de l'éducation nationale</b> <i>Dont titre 2</i>	0	0	0	0
<b>Enseignement technique agricole</b> <i>Dont titre 2</i>	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	0	160 000 000	0	160 000 000
<b>SOLDE</b>		- 160 000 000		- 160 000 000

## **OBJET**

Cet amendement vise à revenir sur les créations de postes prévues par le Gouvernement en 2015 et à diminuer le taux de remplacement des départs en retraite pour les enseignants du second degré.

Dans un contexte budgétaire fortement dégradé, la politique de stabilisation des effectifs de la fonction publique poursuivie par le Gouvernement a pour conséquence d'obérer les marges de manœuvre permettant de réduire de manière durable les dépenses de l'État.

Ce choix remet en cause la capacité de la France à tenir ses engagements européens.

La mission « Enseignement scolaire » rassemblera, en 2015, près de 43 % des effectifs de l'État au sens large (État, opérateurs de l'État, établissements à autonomie financière et autorités publiques indépendantes), pour une dépense estimée à 61,5 milliards d'euros, si toutefois le dérapage constaté en 2014 ne se reproduit pas.

La création de 9 421 postes dans l'enseignement représentera un coût estimé à 125 millions d'euros dès 2015 et à 250 millions d'euros en 2016.

Or, malgré des moyens en constante hausse, les performances du système éducatif français sont décevantes, comme en témoignent les résultats de la France aux tests menés par l'OCDE dans le cadre du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

La création de 54 000 postes supplémentaires dans l'éducation nationale sur la législature constitue une réponse inadaptée aux besoins du système scolaire français. Cette politique pourrait en outre avoir des conséquences négatives sur le niveau des enseignants recrutés : les objectifs chiffrés du Gouvernement ne sont ainsi soit pas atteints, comme cela a été le cas en 2013, soit atteints au prix d'une diminution de la sélectivité des concours.

Le présent amendement vise donc à revenir sur les créations de postes d'enseignants stagiaires prévues dans l'enseignement primaire et secondaire public et privé en 2015, soit 6 569 postes. Cette mesure correspond à une économie de 90 millions d'euros dès 2015, dont 47 millions d'euros au titre du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 32 millions d'euros au titre du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 7 millions d'euros au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés » et 4 millions d'euros au titre du programme 230 « Vie de l'élève », en AE comme en CP. Il vise en outre à diminuer le nombre d'enseignants dans le second degré en procédant au non remplacement d'un enseignant sur deux partant à la retraite (5 200 postes) pour une économie estimée, dès 2015, à 55 millions d'euros sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et à 15 millions

d'euros sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés » en AE comme en CP.

Au total, le présent amendement prévoit donc une économie de 160 millions d'euros sur les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » en 2015, dont le montant plus que doublerait dès 2016.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 30 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux sur la mission « Enseignement scolaire ».

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Avec 66,4 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2015, la mission « Enseignement scolaire » constitue le premier budget de la France, du moins tant que les taux d'intérêt restent mesurés... Elle figure parmi les seules missions du budget de l'État dont les crédits augmentent (+ 2,21 %), alors même que les effectifs sont stables, dans le primaire comme dans le secondaire. Cette tendance devrait se poursuivre : sur l'ensemble de la programmation triennale 2015-2017, les crédits de la mission progresseront de 1,31 %.

Dans cette mission, 93 % des crédits sont alloués à des dépenses de personnel. Le plafond d'emplois de la mission représente à lui seul 43 % du total de l'État au sens large. Le moindre éternuement sur le statut des personnels a donc un impact budgétaire massif.

Le projet de budget qui nous est soumis présente des aspects positifs. Ainsi, certains auxiliaires de vie scolaire pourront prétendre à un contrat à durée indéterminée (CDI) après six années de contrat à durée déterminée (CDD). L'État respectera ainsi ses obligations, comme tout autre employeur. Les efforts des précédents gouvernements pour améliorer la scolarisation des enfants handicapés seront également poursuivis. Enfin, le renforcement de la formation initiale des enseignants, pour complexe que le dispositif en puisse apparaître, est bienvenu : il s'agit d'un des paramètres de la performance de notre système scolaire.

En revanche, ce budget comporte deux biais majeurs. Il se concentre sur la question des effectifs d'enseignants, comme si c'était la seule solution à tous les problèmes, et il laisse de côté des questions plus fondamentales. Qui sont les élèves et comment l'enseignement devrait-il être organisé pour eux ? Une politique conservatrice des effectifs se substitue à une réflexion qualitative plus globale sur l'offre scolaire.

Nous connaissons les enjeux comme élus, parents, voire grands-parents : décrochage scolaire, persistance voire accroissement des inégalités selon l'origine sociale des enfants, résultats très médiocres des élèves français dans les comparaisons internationales. L'unique réponse du Gouvernement semble consister à augmenter les effectifs. Ainsi, 9 561 postes seront créés en 2015, pour un coût direct annuel de 300 millions d'euros – à multiplier par les quarante années de vie professionnelle – et un coût indirect considérable, dans le primaire comme dans le secondaire, lié à la formation.

Cette politique du chiffre se heurte à une réalité qui n'avait pas été prévue lorsque le Président de la République a pris l'engagement de créer 60 000 postes supplémentaires dans l'éducation, mais l'analyse de l'exécution 2013 fait apparaître un faible rendement des concours : seulement 72 % des postes ont été pourvus dans le second degré. Dans les académies de Créteil et Versailles, le taux d'admission s'élève à plus de 60 % au concours externe 2014 de professeur des écoles, ce qui est problématique : la poursuite de cette politique du chiffre ne risque-t-elle pas de se traduire par une diminution du niveau attendu aux différents concours de recrutement ? Le turnover de la profession augmente. Si les plus anciens retardent leur départ en retraite pour bénéficier du taux plein, les départs en cours de carrière se multiplient. Il faut en tenir compte.

La politique d'augmentation des effectifs se traduit par une diminution du contingent d'heures supplémentaires effectivement réalisées depuis 2012, de sorte que l'offre scolaire n'augmente pas en proportion du nombre de postes. C'est la contrepartie de ce qui a été fait entre 2007 et 2012, où la réduction apparente des effectifs était compensée par le maintien de l'offre scolaire, grâce à toutes sortes d'artifices, par exemple en augmentant les heures supplémentaires ou en jouant sur la comptabilisation des stagiaires. Ne vaut-il pas mieux des professeurs qui travaillent plus, sont mieux payés, plus présents et deviennent expérimentés que des effectifs plus nombreux, qui travaillent moins et quittent plus facilement l'enseignement parce qu'ils n'y trouvent pas leur compte ?

Le foisonnement des options, en particulier dans le secondaire, a un coût et il renforce les inégalités. Bien sûr, comme sénateurs, nous nous attachons à défendre nos établissements. Mais les moyens dépensés dans les régions qui perdent des habitants manquent cruellement dans celles qui en gagnent.

L'augmentation des moyens ne s'est pas traduite par une amélioration des résultats enregistrés par le système scolaire français. Les rapports anciens sur le sujet reflètent la nostalgie d'une école du passé idéalisée. Le système d'évaluation actuel permet du moins des comparaisons internationales. Le système scolaire français y enregistre des résultats moyens, voire médiocres, et déclinants. Surtout, l'écart entre les élèves les plus forts et les plus faibles tend à s'accroître. Cela n'augure rien de bon, et témoigne des effets limités de l'école républicaine sur l'ascension sociale.

Dans *Comment sommes-nous devenus si cons ?*, Alain Bentolila considère que cette stagnation du niveau des élèves français tient à la fois à des facteurs exogènes et à des phénomènes plus profonds, à des effets de groupe. Je suis très préoccupé de l'avenir des jeunes hommes dans notre pays

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous avez raison...

---

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – La télévision et les jeux vidéo, le sport et l'extrême aboutissent à ce que les petits garçons rejettent l'éducation comme féminine et considèrent la lecture comme un refus d'intégration dans le groupe. Ce budget ne traite en rien les problèmes de la société. Les aborder serait pourtant plus intéressant que de remplir le tonneau des Danaïdes.

Il n'y aura pas de réussite scolaire sans un renforcement de l'autorité du chef d'établissement sur les élèves, comme sur leurs familles : tant qu'il n'y aura pas une menace crédible d'exclusion, cette autorité, partant, celle de l'enseignant sur la classe restera trop faible. Le statut matériel et juridique du principal, du proviseur et du directeur d'école est crucial. Voilà les raisons pour lesquelles je vous propose de réserver notre position sur les crédits de cette mission afin de nous laisser le temps d'obtenir d'autres explications.

Quant à l'article 55 rattaché à la présente mission, qui prévoit la prorogation partielle du fonds d'amorçage des rythmes scolaires, le compte n'y est pas. Le Gouvernement, qui a décidé seul de cette réforme, devrait en assumer les conséquences et trouver un financement pérenne. Ce n'est pas le cas pour l'instant. C'est pourquoi, je vous propose également de réserver cet article. Entre deux mauvaises solutions, mieux vaut choisir la réflexion. Si nous votons contre, les communes auront le sentiment que nous les abandonnons ; si nous votons pour, elles croiront que nous entérinons une réforme qu'elles récusent.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je partage les remarques sur les élèves handicapés ou sur les concours de l'Éducation nationale. Je suis plus réservé sur ce qui a été dit de la politique du chiffre, d'autant que le Gouvernement précédent avait supprimé 80 000 emplois en cinq ans. Cette politique de recrutement est nécessaire, cela ne fait aucun doute. Le problème vient de la manière dont elle a été mise en œuvre depuis 2012. Nous nous sommes heurtés au refus permanent de reconstituer un vivier d'enseignants mieux formés – les emplois d'avenir professeur ne remplacent pas un vrai pré-recrutement. Les derniers concours de recrutement n'ont pas attiré suffisamment de candidats. Par ailleurs, l'échec des candidats recalés s'explique bien souvent par le fait qu'ils ne disposaient pas des bonnes conditions pour réussir, c'est-à-dire de la possibilité d'étudier et de se préparer aux épreuves plutôt que d'officier comme remplaçants devant une classe.

Un plan pluriannuel de recrutement par discipline, s'appuyant sur les prévisions de départs à la retraite faciliterait les créations de postes tout en donnant de la visibilité aux étudiants souhaitant s'engager dans cette voie. Nous aurions d'ailleurs tout intérêt à relire le bon rapport sur le métier d'enseignant présenté en 2012 au nom de la commission de la culture par notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin.

---

L'on nous dit que les coûts ne cessent d'augmenter. Oui, pour les familles et les collectivités, mais pas forcément pour l'État.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Exact !

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Beaucoup de remarques se fondent sur des analyses déjà obsolètes, datant de 2005 et 2010. Les surnombres, par exemple, ont été fortement réduits par les 80 000 suppressions de postes. *Idem* pour la question des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Il est tout à fait normal de constater une diminution des heures supplémentaires, dans la mesure où il y a eu une embauche d'enseignants. Je ne partage pas le point de vue de mon collègue sur ce sujet.

Quant aux rythmes scolaires, ou bien nous nous rallions à la solution qui a été préconisée, ou bien nous proposons un amendement afin de pérenniser les aides. Comme Gérard Longuet, j'utilise mon « joker » et demande le temps de la réflexion. Le Premier ministre a annoncé la pérennité des aides dans les zones sensibles et celle des aides provenant des allocations familiales – disposons-nous de moyens suffisants ? Durant la récente campagne sénatoriale, cette question préoccupait fortement les élus ruraux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous remercie pour votre présentation de cette mission importante. La multiplicité des options offertes au choix des élèves est une particularité française. Elles sont parfois coûteuses. Sont-elles vraiment nécessaires ? Le budget de l'Éducation nationale, le premier de l'État, est consacré à 93 % aux dépenses de personnel. À combien estime-t-on les effectifs d'enseignants sans affectation ? Les professeurs d'allemand, notamment, seraient sous-employés. Il me semble sage de suivre les recommandations du rapporteur sur l'article 55, car l'Assemblée nationale nous transmettra une version sensiblement modifiée du dispositif.

**M. Roger Karoutchi.** – J'ai enseigné pendant longtemps en Île-de-France, avant de devenir inspecteur général, puis de représenter la France à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) où j'ai âprement négocié sur le Programme international pour le suivi des acquis de l'élève (PISA). Nous regardons avec une décontraction étonnante notre système éducatif se défaire. C'est de la folie ! Depuis quinze à vingt ans, le niveau des élèves est en chute libre. Il est scandaleux de recruter des maîtres à tout prix, comme si leur mission se résumait à de la garderie, comme si l'école était une crèche. Nous cédon à l'obligation de faire du chiffre, à la pression des lobbies. Plutôt que de réfléchir, nous nous dispersons. Quand j'ai présidé un jury de bac, 27 options mobilisaient 27 enseignants, pour un seul élève parfois. Il est urgent de revenir aux fondamentaux pour que l'on ne puisse plus avoir son bac, grâce aux options

et pas aux matières générales. Il faut avoir le courage de dire que notre système va à vau-l'eau.

Recentrons l'éducation sur ce qu'elle doit être : cinq ou six matières essentielles, connues et maîtrisées par des enseignants compétents. Créer 9 500 postes ne suffit pas. Pourquoi n'y aurait-il pas en Seine-Saint-Denis des enseignants de la même qualité qu'ailleurs ? Parce qu'on y envoie n'importe qui pour remplacer ceux qui ne veulent pas y aller. Sans un recentrage des matières et des compétences, le système explosera. On est devenu fou : on n'apprend plus le français, mais le secourisme ! On annonce que le prochain rapport PISA sera encore plus calamiteux. Dans un système à bout de souffle, nous ne pouvons pas en rester au quantitatif.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous devrions aller à la commission de la culture pour regarder le contenu des programmes.

**M. Vincent Delahaye.** – Roger Karoutchi a raison : de la qualité plutôt que de la quantité ! Je remercie le rapporteur pour son travail documenté. Un tableau manque, néanmoins, que j'avais déjà demandé l'an dernier, pour évaluer le nombre d'élèves par classe et par enseignant. Il faudrait aussi décomposer les 989 000 emplois entre enseignants et non-enseignants pour mesurer l'évolution globale des personnels.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Il y a 12 millions d'élèves et 1 million d'enseignants.

**M. Vincent Delahaye.** – Les 989 000 postes ne sont pas tous occupés par des enseignants. Le Premier ministre a annoncé une aide de l'État pour achever la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Son montant serait de 307 millions d'euros. On a le sentiment d'une sous-dotation. Combien manquerait-il ?

**M. Serge Dassault.** – Le problème scolaire ne date pas d'aujourd'hui. J'ai été maire d'une commune difficile, avec un fort taux de délinquance. Chaque année, 150 000 élèves sortent du circuit de l'Éducation nationale, sans connaissances ni compétences, sans métier ni ambition. Ils enchaînent collège, lycée, un ou deux ans d'université, puis plus rien. Ce n'est pas terrible pour un tel budget.

Le collège unique empêche la mise en place d'un enseignement professionnel organisé. Il gagnerait à être divisé en deux sections, l'une pour la formation professionnelle, l'autre pour la formation supérieure. Il n'y a plus de sélection, plus de note, plus de sanction, plus de récompense, bref plus de discipline. Le certificat d'études a été supprimé. Il vérifiait l'acquisition du socle commun de connaissances, à la sortie du primaire. Désormais, tout le monde passe au collège, sans forcément savoir lire, ni écrire. Il faut refuser ce budget, plein de dépenses inutiles.

**M. Maurice Vincent.** – J'ai entendu des remarques caricaturales. Le système est fortement perfectible ? Il a quand même donné quelques prix

Nobel, récemment, et beaucoup d'autres réussites, sans doute. Pour discuter de ce budget global, notre approche doit être la plus large possible. Je récusé l'expression « politique du chiffre ». Grâce à la création de nouveaux postes, nous avons rattrapé notre retard et renforcé l'encadrement là où c'était nécessaire, avec le dispositif « plus de maîtres que de classes ». De récents rapports du Sénat montrent que la formation des maîtres, réorganisée avec succès, renforce la capacité des étudiants à apprendre leur métier d'enseignants.

Déjà, sous le ministère de Luc Chatel, la réforme des rythmes scolaires apparaissait comme une nécessité. On s'interrogeait pourtant déjà sur leur coût, avec la certitude que les communes ne seraient pas entièrement remboursées. Un effort réel a été réalisé par l'État.

Les performances de notre système éducatif doivent être améliorées. Il faudrait corriger cet effet pervers qui veut que l'argent, les meilleurs professeurs et le meilleur taux d'encadrement bénéficient à des élèves sélectionnés et déjà très bons. Chacun sait qu'un élève brillant donnera des résultats remarquables. Il faudrait réfléchir à d'éventuels redéploiements.

**M. Richard Yung.** – Le système éducatif français, c'est le système mandarinal par excellence : tout y dépend de la réussite aux concours, alors que la moitié du travail des enseignants consiste dans la pédagogie : comprendre les équations, c'est bien, savoir les enseigner, c'est encore mieux. Leur formation pose problème. Si l'enseignement primaire français est très bon – on nous demande d'ailleurs de plus en plus souvent à l'étranger de créer des écoles primaires françaises...

**Mme Michèle André, présidente.** – Absolument !

**M. Richard Yung.** – ... il en va, hélas, autrement de l'enseignement secondaire. Cela tient pour une bonne part au statut de nos enseignants, déconsidérés, mal formés et mal payés. On a rétabli ce que l'on appelait autrefois les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) : espérons que cela aide à remonter un peu la pente. Cela étant, ce budget comporte des éléments positifs, je le voterai sans réserve.

**M. Marc Laménie.** – Je m'efforcerai d'être bref, sous peine que notre commission des finances se transforme en commission « éducation et culture ». Sur une masse financière de 66 milliards d'euros, 90 % sont affectés aux personnels. Quelle proportion de ces effectifs est réellement affectée sur le terrain, combien d'entre eux, employés dans la hiérarchie, du ministère aux inspections d'académie, n'enseignent pas du tout ? Nous autres élus de base n'avons pas voix au chapitre sur ces sujets.

Ce système va à vau-l'eau, et nous ne pouvons que constater le gâchis financier. Que fait-on pour remédier à l'absentéisme et à la multiplication des arrêts de travail sans remplacement qui portent préjudice aux enfants ?

---

**M. Francis Delattre.** – Mon département doit gérer des ghettos sociaux où l'enseignement est très difficile. Les inégalités du système éducatif sont criantes : pour 1,2 million d'habitants, nous n'avons pas une seule classe préparatoire aux grandes écoles. Est-ce un drame ? Face aux inégalités, des initiatives surgissent sur le terrain. L'université de Cergy-Pontoise, par exemple, est maintenant le neuvième ou le dixième pôle mathématique. Et cette université a des résultats : ma modeste commune a produit Jean-François Clervoy, un des rares astronautes à avoir voyagé sur les navettes américaines. Quant au secteur de l'habillement et de la mode, il est très dynamique à Sarcelles. Ce système éducatif, qui se veut élitiste, l'est de moins en moins sur le terrain.

Tout se joue pour les enfants entre quatre et huit ans. Nous avons mené des expériences de classes bilingues immédiatement après la maternelle, avec des résultats étonnants. N'est-ce pas là qu'il faut concentrer les moyens, plutôt que dans un système qui ne produit pas ce que le marché, la civilisation et la mondialisation attendent ? Quoique le rapporteur soit de ma famille politique, je ne partage pas entièrement sa critique des rythmes scolaires. Le problème, ce sont les inégalités qu'ils engendrent : seules les communes qui ont les moyens créeront des tiers temps pédagogiques intéressants. Les jeunes de nos quartiers savent qu'il y a davantage d'emplois à prendre dans la culture, le sport ou les arts que dans la métallurgie : proposons leur une ouverture intelligente. Pour les 120 000 jeunes qui quittent le système sans aucune formation, l'apprentissage n'est qu'une issue parmi d'autres. Sortons de ce classicisme qui se voulait élitiste. Roland Drago dispensait de magnifiques cours sur les libertés publiques à Assas, mais l'université de Cergy-Pontoise offre une formation aux emplois municipaux, et ceux qui en sortent ne restent pas sur le carreau. Vivent les inégalités !

**M. Philippe Dominati.** – Je ne trouve pas du tout que le rapport soit caricatural. Il pose plusieurs questions pertinentes. Au-delà du débat gauche-droite sur les effectifs, le problème est de savoir ce qu'ils représentent dans le budget global. Les personnels ont-ils les moyens de remplir leurs missions ? Il semble que non : alors que nous avons 1,5 million d'élèves de moins que l'Allemagne, nos budgets de l'éducation sont à peu près équivalents. Et les enseignants allemands sont bien mieux payés : près d'un tiers de plus que les français. Il semblerait que notre handicap réside dans nos infrastructures : pour 15 000 lycées en Allemagne, il y en a 37 000 en France. Une politique d'aménagement du territoire est-elle envisagée pour y remédier ?

Je souhaiterais par ailleurs ajouter, même si cela est une question annexe, que la drogue se diffuse particulièrement dans les établissements scolaires. Si le malaise entre ministères de l'intérieur et de l'éducation sur ce point est perceptible, je me demande comment ce dernier travaille à trouver la bonne solution.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Nous avons entendu un excellent rapport, qui donne lieu à un débat fort. Je suis pour ma part opposée à la création de nouveaux postes : nous n'avons pas les moyens d'une telle fuite en avant. Nous venons d'assister à un tour de passe-passe budgétaire à hauteur de 3,6 milliards d'euros pour faire plaisir à Bruxelles, en voilà assez : efforçons-nous de fonctionner désormais à budget constant, et d'accroître la qualité plutôt que la quantité.

Je ne croyais pas aux rythmes scolaires, mais je me suis efforcée de les mettre en œuvre. Pour quel résultat ? Les enseignants eux-mêmes viennent maintenant me demander de ne pas multiplier les activités le vendredi parce que les enfants sont fatigués. On marche sur la tête ! Il s'agit de calmer le jeu, et pas seulement en maternelle.

Sur le fonds d'amorçage, tout a été dit : nous devrions le maintenir. Je m'inquiète surtout des crédits des Caisses d'allocation familiales (CAF). Je vais en bénéficier, ma notification m'est arrivée il y a quelques jours. Mais leur répartition se fait à périmètre constant : ce qui est consacré aux rythmes scolaires nous est retiré sur d'autres postes. Ce siphonage est extrêmement dangereux, il nous incombe de le dire clairement !

**M. Jean-Claude Requier.** – Nous avons lieu de nous inquiéter de la qualité du recrutement des enseignants : seuls 70 % des postes ouverts au CAPES de mathématiques, par exemple, ont été pourvus. Pourquoi ? Quant à leur formation, j'avoue que je suis un nostalgique des écoles normales d'instituteurs. Mes parents les avaient faites. Recrutés par concours, ces jeunes gens étaient motivés. S'ils étaient ensuite lâchés dans la nature, c'était après avoir reçu une formation solide.

Il est vrai qu'il y a trop d'options au lycée : pour ma part, je préférerais améliorer le menu ordinaire, quitte à simplifier la carte, d'autant que le choix des options est en réalité un moyen de choisir son établissement. Les notes au bac connaissent d'ailleurs une inflation impressionnante : on notera bientôt sur vingt-cinq, les mentions « très bien » pleuvent, alors qu'elles devraient rester exceptionnelles.

On crée des postes, mais le Lot en perdra vingt ou vingt-cinq l'année prochaine. Allez donc expliquer cela à nos administrés !

En tant que vieux radical attaché à l'instruction publique, je voterai ce budget, mais en tant qu'ancien professeur, je considère que l'on « pourrait mieux faire ».

**Mme Michèle André, présidente.** – Je découvre vos talents les uns après les autres, mes chers collègues, c'est un enchantement.

**M. Dominique de Legge.** – La richesse de notre débat reflète la qualité du rapport, qui a posé les bonnes questions. Au-delà des apparences, nous ne sommes peut-être pas si opposés les uns aux autres. Je n'en veux pour preuve que l'excellente intervention de mon prédécesseur.

Je voudrais revenir à l'article 55 : « Prorogation du fonds d'amorçage pour la mise en œuvre des rythmes scolaires ». Il ne s'agit donc que d'une participation, non d'une prise en charge complète. Le terme d'amorçage fait craindre, de surcroît, que ce financement ne soit pas pérenne : la réforme ne serait-elle pas pérenne ? Quelle est la position de nos rapporteurs sur cet intitulé ?

**M. Jacques Genest.** – Je m'inquiète de la dégradation de l'enseignement en milieu rural. La France étant en grande partie rurale, il est hasardeux de comparer le nombre de ses établissements scolaires à ceux d'autres pays.

Ma commune de 848 habitants voit se succéder les professeurs tous les trois mois, aucun n'étant renouvelé d'une année sur l'autre. À l'époque où j'étais fonctionnaire, il fallait rester deux ou trois ans dans un poste. Je ne comprends pas que la même règle ne soit pas appliquée par l'Éducation nationale.

En tant que président des maires ruraux de l'Ardèche, je sais que beaucoup de rectorats plaident pour des écoles de trois classes. D'un point de vue d'urbain, c'est une taille modeste ; en milieu rural, c'est énorme, un peu comme les communautés de communes à 20 000 habitants !

Sur les rythmes scolaires, on a créé une profonde inégalité, non seulement financière, mais aussi dans le recrutement des intervenants : comment une commune éloignée de quarante kilomètres de la ville moyenne la plus proche en trouvera-t-elle ? Alors que l'école doit être le creuset de l'égalité, le Gouvernement en fait celui des discriminations et de l'élitisme. L'école à deux vitesses est une catastrophe. L'État dispose d'un pouvoir régalien, qu'il en assume donc la responsabilité !

**Mme Michèle André, présidente.** – Nos rapporteurs ont demandé une réserve qu'il paraît convenable de leur accorder, afin qu'ils puissent prolonger leurs réflexions. Reste à déterminer le moment opportun pour examiner ces missions réservées.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Le mieux serait de les examiner à la suite du tome II du rapport général consacré aux articles de la première partie, le 12 novembre.

**Mme Michèle André, présidente.** – Préparez-vous donc, pour cette date, à une longue journée.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je regrette que nous ne votions pas aujourd'hui : nous avons suffisamment d'éléments pour un vote négatif sur cette mission.

**Mme Michèle André, présidente.** – Les rapporteurs spéciaux ont exposé, avant votre arrivée, les raisons de ce délai.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Venant d'un département où la densité de population est de trente et un habitants au kilomètre carré - entre dix et quinze pour certaines intercommunalités - je connais, comme Jacques Genest, le problème des mobilités excessives. Cela recoupe la remarque de Jean-Claude Requier : les enseignants ne viennent dans ces zones que par obligation. Lorsque nous avions des écoles normales départementales, les instituteurs qui en sortaient avaient choisi un milieu qu'ils connaissaient. Il y a bien là, aujourd'hui, un problème de gestion du personnel.

Je suis plus nuancé sur les écoles de trois classes : leur pertinence dépend de la longueur du ramassage scolaire.

Je crois à la responsabilité du directeur d'école, je crois à son autorité sur les enseignants, je crois à la communauté éducative. Encore faut-il qu'il y ait une communauté éducative suffisante pour suivre les élèves...

Je ne reviens pas sur les inégalités introduites par le dispositif relatif aux rythmes scolaires : c'est une évidence.

Monsieur de Legge, sur l'article 55, attendons de savoir ce qu'en dira l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle nous demandons la réserve, Madame Des Esgaulx. Je suis un homme de conviction, mais je veux laisser à toutes les parties, y compris à la défense, le temps de s'exprimer.

Il s'agit bien à l'article 55 d'un amorçage. Cette affaire n'est pas terminée, parce qu'elle pose davantage de problèmes qu'elle n'en règle. Tout est dit – tout, à vrai dire, et son contraire. Comme le soulignait Francis Delattre, l'Éducation nationale se prive du concours des élus locaux, alors que ceux-ci déploient, à tous niveaux, des trésors d'imagination et parfois de générosité pour résoudre des problèmes qui leur sont familiers. Si les préfets et les recteurs, mutés presque aussi souvent que les instituteurs, ne connaissent pas le terrain, les élus ont le souci de se succéder à eux-mêmes : ils ont ainsi réglé, entre autres, les problèmes du périscolaire, avant et après les heures de classe : les garderies, les demi-pensions, le soutien scolaire... Nous n'avons pas attendu Vincent Peillon pour prendre notre part de responsabilité en fonction des moyens dont nous disposons. Toutes les difficultés récentes sont venues du caractère obligatoire du dispositif uniforme que l'on nous a imposé. Les élus sont pourtant des partenaires d'autant plus utiles de l'Éducation nationale qu'ils ont avec les parents un contact qui fait parfois défaut aux enseignants.

Le terme d'« amorçage » signifie bien que le Gouvernement a l'intention de se retirer lorsqu'il pourra le faire. Mais il en sera sans doute empêché par des raisons politiques liées à l'enjeu de l'égalité évoqué par Jacques Genest.

Je partage le point de vue de Jean-Claude Requier, mais le monde rural a changé. Il existe désormais des rurbains ou des ruraux périurbains, qui font du rural une utilisation passagère, et n'ont pas le même

---

enracinement que les véritables ruraux. À l'heure du centenaire de la première guerre mondiale, je suis nostalgique des écoles normales départementales et des hussards noirs de la République.

Le problème, c'est que l'enseignement ne provoque pas de gains de productivité. Il faut toujours doter les élèves d'un enseignant. À titre de comparaison, voyez le nombre de vaches ou d'hectares dont peut s'occuper un agriculteur d'aujourd'hui, et combien il en exploitait hier. Tous les métiers ont gagné en productivité sauf celui d'enseignant : voilà la raison de la dégradation relative de sa situation. Nous verrons lorsque nous aborderons le statut des enseignants les réponses à y apporter.

Je rejoins Marie-Hélène Des Esgaulx : répondre aux problèmes de l'éducation nationale par la création de nouveaux postes n'est pas une bonne idée. Ce serait faire semblant de régler les problèmes, sans les traiter en profondeur. S'il y avait une négociation sur les pouvoirs des chefs d'établissement, leur autorité sur les enseignants, et la réforme du statut, nous pourrions faire des efforts dans ce sens, dans une logique donnant-donnant. Mais donner de nouveaux effectifs à un système qui ne les gère pas... Autant souffler dans un violon. Je remercie également Marie-Hélène Des Esgaulx d'appeler notre attention sur le siphonage des crédits de la CAF par le périscolaire.

Je suis entièrement d'accord avec Francis Delattre. Les élus locaux connaissent leur territoire : ils sont la réponse à l'évolution différenciée de l'enseignement selon les caractéristiques sociologiques des territoires. Tout se joue en effet entre quatre et huit ans. Les principaux partenaires restent les enseignants, les élèves et leurs familles. Or celles-ci ont de plus en plus vis-à-vis de l'éducation nationale une attitude de consommateurs : elles mettent leur enfant à l'école comme leur voiture chez le garagiste, et entendent récupérer celle-ci réparée et celui-là éduqué. Cela ne marche pas comme cela ! Les adultes doivent se montrer solidaires pour encadrer les enfants diaboliques - chaque enfant est tenté de manipuler les adultes pour tirer son épingle du jeu. Là où les élus locaux, les enseignants et les parents travaillent ensemble, le système fonctionne ; ailleurs, il ne marche pas.

J'ai été pendant deux ans président du conseil d'administration d'un lycée agricole. Entre les représentants du monde agricole, les parents qui choisissent d'y placer leur enfant, et les enfants, largement responsabilisés et généralement internes - l'internat facilite la vie communautaire et la prise de responsabilités -, la solidarité est forte et les résultats sont là.

Monsieur Dominati, vous avez raison sur la comparaison entre la France et l'Allemagne. Il y a deux explications. La densité de population d'abord : elle est de 120 habitants au kilomètre carré en France, mais de 350 en Allemagne, ce qui a pour conséquence que l'offre scolaire allemande est plus regroupée. Le fédéralisme ensuite : l'éducation est de la compétence des Länder. En France, les élus locaux demandent à Paris la diminution du

budget – en fait celle des impôts – et dans leur territoire le maintien des collèges à moins de 100 élèves et des lycées professionnels qui en comptent moins de 300. Cette schizophrénie française favorise l'éparpillement de l'offre. La seule façon d'en sortir, c'est de demander aux gens de se prendre en main ! Nos collectivités territoriales sont cantonnées aux questions d'intendance, et ne s'occupent pas de la politique scolaire. Résultat : lorsque les parents leur demandent d'en faire plus, elles se retournent vers Paris ; le recteur ne fait qu'appliquer les décisions nationales, et finit par demander un changement d'affectation quand il n'en peut mais. Notre système n'est pas bon, j'en ai la certitude absolue.

Monsieur Laménié, le taux d'absentéisme dépend du degré : 76 % des enseignants du primaire sont face aux élèves, contre 92 % dans le secondaire. L'absentéisme dans le primaire s'explique largement par la féminisation de l'enseignement, et à certaines politiques de soutien. S'agissant des enseignants sans affectation, le rapport de Jean-Yves Chamard de 2005 a vieilli : l'actualiser pourrait faire l'objet d'une mission de contrôle de notre commission.

Richard Yung pense que la formation pédagogique s'améliore. Nous n'avons pas encore trouvé le bon système. Je doute que le Gouvernement ait trouvé le meilleur. Ce sujet reste à l'ordre du jour. Le primaire est-il ce point fort de notre système que les autres pays nous envient ? Peut-être. Le maillon faible est en tout cas le collège, car le primaire offre la perspective d'apprendre et de découvrir, le lycée celle d'être formé. Entre les deux, le collège a du mal à se positionner. J'étais partisan du collège unique en tant qu'habitant de zone rurale, où l'on ne peut pas diversifier les collèges, sauf à faire de l'internat. Je me pose désormais plutôt la question de l'autonomie de l'établissement, qui évite de faire la distinction entre les établissements à banquette en bois, et ceux à tapis rouge vers les classes préparatoires. Autonomie, modulation financière en fonction des résultats – sur la base d'une vraie politique, pas seulement aux meilleures écoles parisiennes – dont le suivi est assuré par les élus locaux, voilà les conditions d'un changement réel.

Maurice Vincent souligne que tout ne va pas mal, et il a raison. L'éducation nationale est un immense système. L'ennui, c'est qu'il y a une sorte de jeu de rôle : les enseignants se plaignent, l'administration temporise, et les élus, par fièvre, poussent des cris d'alarme et oublient. Ayons un travail constant sur ces sujets. À la vérité, si mon rapport servait à vous faire vendre une entreprise, vous achèteriez un chat dans un sac, autrement dit quelque chose dont vous ignorez tout ; manquent en effet les effectifs des élèves, ceux des enseignants, les pyramides des âges, les qualifications, les ratios aux niveaux national et régional... Toutes choses qu'il conviendra de faire.

Je rejoins également Serge Dassault. On ne peut pas faire vivre une collectivité sans autorité ni discipline. J'ai été ministre de la défense : les

régiments fonctionnent grâce à la discipline. C'est la force des armées, mais aussi celle de l'enseignement. Nous sommes là pour former les jeunes, pas pour les écouter - nous les écouterons plus tard, ou ailleurs. En toute logique, ceux qui détiennent l'instruction la donnent, ceux qui ne savent rien apprennent. Cette conception des choses est un peu traditionnelle, je le reconnais, mais elle me semble adaptée à un public qui n'a pas le bonheur de disposer d'un soutien familial. Certains chefs d'établissements de banlieue difficile ont de bons résultats : il faut les aider. Ils ne le seront jamais par une administration centralisée, qui gère des effectifs globaux, des statistiques, des moyennes. Réintroduisons les élus locaux dans la vie des établissements.

Roger Karoutchi a raison : acceptons le jugement objectif de l'enquête PISA de l'OCDE. Ne nous renvoyons pas à la figure nos échecs respectifs. Certes, l'OCDE n'a pas toujours raison ; mais acceptons de nous comparer - tout en sachant que se comparer ne suffit pas toujours pour se comprendre.

Un tiers des classes est en sous-effectifs, en raison de la multiplicité des options, tandis que les classes des enseignements standards sont surchargées. La Cour des comptes a dénombré en 2013 375 voies disciplinaires de recrutement possibles dans le secondaire, et 272 matières enseignées. Cela explique aussi le nombre d'enseignants sans affectation. La gestion active des carrières doit être une priorité du ministère, qui est sans doute la direction des ressources humaines la plus inhumaine qui soit. Pourquoi ne pas imaginer des carrières différentes, fut-ce pour 2 % des effectifs, ce qui fait tout de même 20 000 enseignants ? L'armée s'en accommode même pour les officiers supérieurs.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** - Chacun détient une part de vérité. L'année dernière et la précédente, Claude Haut et moi avons reçu les représentants des enseignants des secteurs public et privé. La question essentielle reste celle de la formation.

Par ailleurs, la situation a changé ; la crise politique et morale dans laquelle nous sommes touchés l'école : le père de famille sans profession n'a plus l'autorité du père d'hier, qui travaillait...

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** - ... et ramenait la paye à la maison !

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** - Absolument. La géographie de la France - ruralité, urbain, périurbain - a changé elle aussi. L'intelligence existe partout, y compris dans les quartiers difficiles. Apprendre à apprendre est devenu un enjeu fondamental. Je ne crois pas que nous ayons trop d'enseignants. Notre situation budgétaire nous oblige bien sûr à prendre en compte la quantité, mais ne perdons pas de vue la qualité. C'est une revendication des enseignants eux-mêmes. Si nous n'apprenons pas à apprendre aux enfants des quartiers difficiles, la vie deviendra plus difficile dans notre pays.

Marie-Hélène Des Esgaulx a raison d'attirer l'attention sur les CAF. Ces fonds seront-ils pérennisés pour les communes ? Des moyens complémentaires seront-ils donnés aux CAF ?

J'ai été maire pendant trente-deux ans. En tant qu'élu local, on voit bien ce qu'il en est. On a fait croire aux gens que leurs enfants pouvaient tous devenir ingénieurs ou médecins. Résultat : nous manquons de plombiers, d'électriciens, de couvreurs... Ce sont des métiers nobles et valorisants. Il faudrait réorienter les formations en fonction de ces besoins.

Je m'abstiendrai sur ces crédits.

**Mme Michèle André, présidente.** – La réserve ayant été demandée, nous ne voterons pas sur ces crédits ni sur l'article rattaché ce matin. En attendant, nous veillerons à travailler sur ces questions avec la commission de la culture : les problèmes de fond évoqués ce matin sont plus de leur compétence que de la nôtre, essentiellement financière. Je rappelle que le président du Sénat organise depuis plusieurs années l'opération « Talents des cités », qui récompense de jeunes gens de quartiers que l'on pourrait croire plus fragiles et qui ont pourtant fait leur chemin dans la vie. Ayons ces éléments d'optimisme à l'esprit.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » et sur l'article 55 rattaché.**

\*

**Réunie à nouveau le mardi 18 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à un nouvel examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux sur la mission « Enseignement scolaire ».**

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – C'est un rapporteur spécial malheureux qui vous présente son amendement n° 1 : non certes à cause de la matière, qui est passionnante, ou de l'auditoire, des plus distingués, mais de l'insuffisance de mes travaux sur un budget de 66 milliards d'euros, qui engage l'avenir de notre pays puisqu'il concerne la formation de sa jeunesse. Nous n'avons pas tout à fait les moyens d'assurer nos missions : prendre en marche le train du budget de l'enseignement scolaire quelques semaines avant le vote est impossible. Comment auditer les comptes d'une aussi grande entreprise en si peu de temps ? Je plaide donc coupable ; coupable de superficialité, mais avec les circonstances atténuantes qui s'attachent aux conditions dans lesquelles un sénateur de la V<sup>e</sup> République exerce ses fonctions.

Je vous propose d'adopter les crédits sous réserve d'un amendement – sans préjudice d'un second amendement, personnel, que je pourrais présenter ou soutenir en séance – qui revient sur la création d'emplois

supplémentaires. Dans le texte de l'Assemblée nationale, une confusion est faite entre les enseignants actuellement stagiaires - qu'il est impossible de ne pas titulariser dans le courant de l'année prochaine - et ceux qui le deviendront en 2015 en réussissant les concours de recrutement. Je propose de revenir sur ces dernières créations de 6 569 postes, pour 90 millions d'euros d'économies, dont 47 millions d'euros au titre du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 32 millions d'euros à celui du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 7 millions d'euros à celui du programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés » et 4 millions d'euros à celui du programme 230 « Vie de l'élève », en autorisation d'engagements comme en crédits de paiement.

En France, les effectifs des enseignants du premier degré sont dans la moyenne de l'OCDE ; ce n'est pas le cas pour le second degré, pour des raisons, nullement scandaleuses, qui tiennent à la dispersion de l'offre pédagogique. Nous proposons donc en outre le non-remplacement d'un enseignant sur deux dans le secondaire, soit 5 200 postes, pour une économie estimée pour le seul tiers d'année 2015 à 55 millions d'euros sur le programme 141 et 15 millions d'euros sur le programme 139. Cela représente au total une économie de 160 millions d'euros, montant qui doublera dès 2016.

S'agissant de l'article 55, supprimer les crédits mettrait les collectivités territoriales en face de responsabilités qu'elles ne peuvent pas assumer ; mais voter les crédits tels quels signifierait l'acceptation d'une situation inacceptable. Le moindre mal, en attendant un éventuel amendement de la commission des affaires culturelles, c'est d'accepter le statu quo, sachant qu'à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a décidé d'abonder le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires ; faute de mieux, acceptons cette proposition insuffisante : ne pas la voter aggraverait la situation financière de nombreuses communes.

Nous devons enfin engager un travail de fond sur la performance du ministère de l'éducation nationale. Nous manquons singulièrement d'analyses précises sur son efficacité, même si nous sommes conscients qu'il lui faut gérer une faible densité géographique et une grande diversité de publics scolaires.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Quelques mots sur les résultats PISA : le nombre d'enseignants est plus élevé en France que dans les pays de l'OCDE, mais avec des résultats qui se dégradent. La hausse des effectifs n'est pas la seule réponse possible. Avec la multiplicité des options au collège et au lycée, nombre de professeurs ont très peu d'élèves, voire pas du tout. Je voterai cet amendement courageux et vertueux budgétairement.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – En France, le rapport est d'un enseignant du secondaire pour 12,5 élèves, contre 13,5 dans l'OCDE. Cet écart de 8 %, soit un douzième, représente 36 000 enseignants sur 450 000. Ils ne sont pas en sureffectif, mais nous ne pouvons pas nous abstenir de toute réflexion. J'ai la satisfaction de constater qu'autrefois les enquêtes PISA étaient traitées comme quantité négligeable par le ministère, mais qu'aujourd'hui tout le monde y fait référence, y compris notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin dans son rapport sur la situation de l'enseignant. Sans être une référence absolue, cette enquête pose la question et oblige le ministre à répondre. Je souhaite donc que la commission des finances interroge le ministre à ce sujet.

**M. Jean Germain.** – Les rapports de Brigitte Gonthier-Maurin et PISA signalent qu'il y a plus d'enseignants par élève en France qu'ailleurs ; mais n'oublions pas qu'ils sont nettement moins payés. Vous proposez de baisser leur nombre tout en continuant à les payer moins que dans les pays qui réussissent mieux que nous. La majorité du Sénat a beau jeu de chercher des économies au-delà des 21 milliards d'euros du Gouvernement ; encore faut-il qu'elles soient fiables. Même si l'on peut souhaiter une réorientation de l'enseignement secondaire sur laquelle votre amendement a le mérite d'ouvrir le débat, votre position serait impossible si vous étiez aux responsabilités. Nous voterons contre.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je suis opposé à l'amendement de mon collègue, avec qui je m'accorde toutefois pour regretter que nous n'ayons pas le temps d'un travail en profondeur. Cessons de toujours nous comparer avec nos voisins et assumons une certaine identité française dans ce domaine. Je suis préoccupé par la mise en place des rythmes scolaires. Le maintien du fonds d'amorçage à son niveau actuel répond en partie aux attentes des collectivités territoriales, sans pour autant répondre à la question de la pérennisation de ces ressources, nécessaire et que les élus appellent de leurs vœux.

Même le ministre de l'agriculture se pose des questions sur les formations passées de quatre à trois ans ; des Limousins m'ont rapporté qu'un jeune en compagnonnage à Limoges dans le cadre d'un bac pro+2 n'avait pu se rendre en cours cette semaine, faute de financement, car sur les dix jeunes intéressés, seuls cinq avaient pu s'inscrire. Pourquoi ? Parce qu'ils n'avaient pas trouvé d'entreprise pour leur alternance. Cela est d'autant plus regrettable qu'il existe une pénurie de certains métiers.

**M. Pierre Jarlier.** – Les élus locaux font pression chaque année sur le recteur ou sur l'inspecteur d'académie pour sauver un poste d'enseignement ici ou là. Soyons cohérents ! En montagne, les distances sont parfois telles qu'elles peuvent occasionner une rupture de l'égalité des chances. Ces créations de poste desserrent l'étau. Il faut maintenir le nombre de postes pendant trois ans tout en optimisant la carte scolaire ; je ne peux voter cet amendement.

---

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il n'est jamais facile de procéder à une coupe budgétaire ; mais si nous n'agissons pas, nous risquons d'être taxés d'irresponsabilité. Les postes non pourvus – je le vois en Seine-Saint-Denis – posent souvent un problème plus grave que le nombre théorique de postes, car ils obligent le ministère à recruter directement à l'ANPE des personnes au niveau master, non formées. Cela met en cause la façon dont le ministère gère ses ressources humaines. Mon groupe votera cet amendement en responsabilité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – C'est la vocation de la commission des finances de poser des questions financières. Je comprends l'attitude de Pierre Jarlier, mais distinguons enseignement primaire, où il n'est pas question de toucher au nombre d'enseignants, et secondaire, où nous serons obligés de procéder à des regroupements. Il n'est pas possible de défendre un enseignement professionnel à haute valeur ajoutée et spécialisé sans accepter l'internat ; les parents doivent accepter de se séparer de leurs chers bambins qui, souvent, en meurent d'envie...

Si nous nous refusons à l'optimisation financière, nous n'avons aucune chance de remettre en question les habitudes. Jean Germain a bien compris mon intention d'ouvrir le débat...

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ainsi modifiés et l'article 55 rattaché sans modification.**

\*

\* \*

Réunie le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » tels que modifiés par son amendement, ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 55.