

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteurs spéciaux : MM. Thierry FOUCAUD et Claude HAUT

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	9
CHAPITRE I - L'ACTE I DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE	11
I. LES ÉCHECS DE LA POLITIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT	11
A. LA POSITION CONTRASTÉE DE LA FRANCE AU NIVEAU INTERNATIONAL TRADUIT DES ÉCHECS ALARMANTS	11
1. <i>Des comparaisons internationales peu flatteuses.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un système éducatif qui a échoué à garantir l'égalité des chances</i>	<i>12</i>
B. UN SYSTÈME ÉDUCATIF MALMENÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	14
1. <i>Des objectifs de baisse des effectifs plus que remplis.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une performance difficile à apprécier.....</i>	<i>15</i>
II. LES PREMIÈRES INFLEXIONS INTRODUITES A LA RENTRÉE 2012.....	17
A. UN COUP D'ARRÊT À LA BAISSSE DES MOYENS	17
1. <i>Une majoration substantielle de l'allocation de rentrée scolaire</i>	<i>18</i>
2. <i>Le début du rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation.....</i>	<i>18</i>
B. LA REFONDATION DE L'ÉCOLE	21
1. <i>Un processus inédit par son ampleur</i>	<i>21</i>
2. <i>Dresser le bilan des initiatives des dernières années</i>	<i>22</i>
CHAPITRE II - LES DÉPENSES DE PERSONNEL	25
I. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	25
A. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN TRANSITION	25
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT LA REFORTE DE LA POLITIQUE DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS	27
1. <i>Une croissance des ETP</i>	<i>27</i>
2. <i>La réforme de la formation initiale des enseignants.....</i>	<i>28</i>
II. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 3 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL	29
A. L'ARRÊT DE LA BAISSSE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ	29
B. UNE MASSE SALARIALE STABILISÉE	32

III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE II	35
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE.....	35
B. LES CONTRATS AIDÉS.....	37
CHAPITRE III - EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES	39
I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	39
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DES PROCHAINES ANNÉES.....	39
B. DES CRÉDITS EN CROISSANCE DÈS 2013.....	39
II. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	40
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013.....	40
B. L'AIDE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ	42
III. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	42
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013.....	42
B. LA RÉFORME DU LYCÉE	43
IV. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	44
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013.....	44
B. L'AIDE SOCIALE.....	45
C. LA SCOLARISATION DES ENFANTS HANDICAPÉS : PASSER DU RESPECT FORMEL DU DROIT À SON EXERCICE RÉEL.....	46
V. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS	50
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013.....	50
B. LES SPÉCIFICITÉS DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ	52
VI. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	54
A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013.....	54
B. LES EFFORTS DEMANDÉS AUX OPÉRATEURS.....	56

CHAPITRE IV - L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	57
I. UNE ORGANISATION ORIGINALE AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF	57
A. UN ENSEIGNEMENT PARTAGÉ.....	57
1. <i>Le programme 143 : une structure à part dans la mission « Enseignement scolaire »</i>	<i>57</i>
2. <i>Des résultats encourageants</i>	<i>59</i>
B. LE PILOTAGE DU PROGRAMME.....	61
1. <i>Une coordination entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'éducation nationale en voie d'amélioration</i>	<i>61</i>
2. <i>La démarche de performance et le dialogue de gestion.....</i>	<i>62</i>
II. 2013 : UN DÉBUT DE RÉÉQUILIBRAGE APRÈS DES ANNÉES DE TENSION BUDGÉTAIRE	63
A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION	63
1. <i>L'exécution budgétaire 2012</i>	<i>63</i>
2. <i>Le début de rétablissement des moyens</i>	<i>64</i>
B. DES POINTS DE VIGILANCE.....	66
1. <i>Les tensions pesant sur les emplois</i>	<i>66</i>
2. <i>La sous-budgétisation régulière des crédits consacrés aux assistants d'éducation</i>	<i>69</i>
3. <i>Les emplois non pourvus et les remplacements</i>	<i>69</i>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	71
EXAMEN EN COMMISSION.....	73

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. **Le Gouvernement a fait de la jeunesse et de l'éducation sa priorité.** Dès cet été, cette volonté s'est traduite par une majoration de l'allocation de rentrée scolaire (à la charge de la branche « famille » de la Sécurité sociale). Sur le plan budgétaire, **la loi de finances rectificative n° 2012-398 du 16 août 2012 a constitué la première étape du rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation.** Si les contraintes de calendrier rendaient impossibles une refonte complète de la préparation de la rentrée 2012, le Gouvernement a dégagé des moyens immédiats en faveur du service public de l'éducation. **Des crédits supplémentaires ont été ouverts** - à hauteur de 89,5 millions d'euros - afin de financer la **création de 1 524 ETPT.** Ces crédits ont permis de procéder au recrutement de 1 000 professeurs des écoles, 100 conseillers principaux d'éducation, 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés, 2 000 assistants d'éducation, 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté et 50 emplois dans l'enseignement technique agricole.

2. Au cours de l'été, le Gouvernement a engagé **une très large réflexion destinée à définir les grands axes de la refondation de l'École de la République** autour de principes susceptibles d'inspirer l'action publique en matière éducative. Tirant les conclusions de cette concertation, le mardi 9 octobre, le Président de la République a défini la « feuille de route » de la réforme du système éducatif.

3. Celle-ci vise à remédier aux **deux faiblesses fondamentales de notre système éducatif** : à l'issue de leur scolarité à l'école primaire, 21 % des élèves ne maîtrisent pas la langue française et 29 % ne maîtrisent pas les principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique. On peut d'autant moins se satisfaire de ces chiffres que **les difficultés touchent principalement les élèves issus des milieux les plus modestes.** Tout se passe comme si, loin de garantir l'égalité des chances, l'école reproduisait, voire aggravait les inégalités sociales de départ.

4. Sans attendre le futur projet de loi d'orientation et de programmation de l'éducation, **le projet de budget pour 2013 traduit une première étape de la refondation.** Celle-ci s'inscrit également dans le cadre pluriannuel de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Les moyens de la mission « Enseignement scolaire » (hors CAS « Pensions ») passeront de 45,40 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 (format 2013), à 45,70 milliards en 2013, puis 46,10 milliards en 2014 et 46,58 milliards en 2015. En moyenne, entre 2013 et 2015, la progression des crédits s'établit donc à 0,86 %. Ces moyens nouveaux permettront notamment de remplacer tous les départs d'enseignants aux rentrées 2013, 2014 et 2015.

5. Outre **l'effet en année pleine des mesures décidées pour la rentrée 2012, le projet de budget pour 2013 porte la marque du coup d'arrêt aux suppressions de postes.** L'année prochaine, plus de 43 000 places seront ouvertes aux concours de recrutement pour remplacer les départs à la retraite des enseignants et pourvoir les postes créés. A titre transitoire, **deux concours seront successivement organisés,** le premier pour les enseignants recrutés pour la rentrée 2013, le second pour les futurs enseignants recrutés pour la rentrée 2014, après une année de formation dans les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

6. Cette réforme de la formation initiale des enseignants s'accompagne d'une action destinée à faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat. La création, dès le 1^{er} janvier 2013, de **6 000 postes d'emplois d'avenir professeur** constitue une première étape de la mise en œuvre de cette forme de pré-recrutement au métier d'enseignant.

7. Le projet de budget traduit également **un effort particulier en faveur de l'accompagnement des élèves**, qu'il s'agisse de la scolarisation des enfants handicapés ou des moyens consacrés à la vie scolaire.

8. Hors masse salariale des personnels rémunérés directement par le ministère, **les dépenses de fonctionnement et d'intervention augmentent de 130 millions d'euros**, ce qui traduit la progression de dépenses obligatoires ou automatiques.

9. En revanche, **la mission « Enseignement scolaire » n'échappe pas à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement courant** demandé à l'ensemble des départements ministériels.

Au 10 octobre 2012, date limite fixée par la LOLF, 52,3 % des réponses au questionnaire budgétaire (70,8 % pour l'enseignement agricole) étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AE : autorisations d'engagement

AED : assistant d'éducation

ARIA : aide au remplacement en inspection académique

ARS : allocation de rentrée scolaire

AVS-co, collectif : auxiliaire de vie scolaire collectif

AVS-i, individuel : auxiliaire de vie scolaire individuel

BEPA : brevet d'étude professionnelle agricole

BTA : brevet de technicien agricole

BTSA : brevet de technicien supérieur agricole

CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi

CAF : caisse d'allocations familiales

CAPA : certificat d'aptitude professionnelle agricole

CAS : compte d'affectation spéciale

CAV : contrat d'avenir

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

CES : contrat emploi solidarité

CIEP : centre international d'études pédagogiques

CNDP : centre national de documentation pédagogique

CNED : centre national d'enseignement à distance

CP : crédits de paiement

CUI : contrat unique d'insertion

ENFAT : école nationale de formation agronomique de Toulouse

ENS-Lyon : école normale supérieure de Lyon

EPL : établissement public local d'enseignement

ERS : établissement de réinsertion sociale

ESPE : écoles supérieures du professorat et de l'éducation

ETP : emploi temps plein

ETPT : emploi équivalent temps plein travaillé

EVS : emploi vie scolaire

FSU : fédération syndicale unitaire

GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat
GVT : glissement vieillesse-technicité
HI : heures d'interrogation
HSA : heures supplémentaires années
HSE : heures supplémentaires effectives
INRP : Institut national de recherche pédagogique
LFI : loi de finances initiale
LGT : lycée général et technologique
LOLF : loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP : loi de programmation des finances publiques
MI-SE : maîtres d'internat et surveillants d'internat
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions
PALD : personnel en adaptation longue durée
PAP : projet annuel de performances
PCS : professions et catégories sociales défavorisées
PLF : projet de loi de finances
PPRE : programme personnalisé de réussite éducative
Programme Eclair : écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
RAP : rapport annuel de performances
RAR : réseaux « ambition réussite »
RASED : réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté
RGPP : révision générale des politiques publiques
SCEREN : service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale
SIVIS : système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire
SNETAP : syndicat national de l'enseignement technique agricole public
TIB : traitement indiciaire brut
TOS : personnels techniciens, ouvriers et de service
ULIS : unités localisées pour l'inclusion scolaire
VAE : validation des acquis de l'expérience

CHAPITRE I

L'ACTE I DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

Avant d'étudier les crédits de la mission « Enseignement scolaire » au sein du projet de loi de finances pour 2013, vos rapporteurs spéciaux avaient souhaité, l'année passée, replacer l'examen des moyens budgétaires dans le contexte de la politique éducative conduite par le précédent Gouvernement. Poser la question de l'avenir de notre école les avait conduits à souligner les échecs de cette politique, tant en termes d'amélioration des résultats des élèves que de gestion des ressources humaines.

Un an plus tard, la discussion budgétaire se déroule dans un environnement totalement différent : dès sa prise de fonctions, le nouveau Gouvernement a traduit dans les faits la priorité accordée à la jeunesse. Le lancement d'une vaste concertation destinée à définir les voies d'une véritable refondation de l'école de la République témoigne également de sa volonté de replacer l'éducation au cœur de l'action gouvernementale.

I. LES ÉCHECS DE LA POLITIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT

Comme l'indique le rapport annuel de performances pour 2011 de la mission « Enseignement scolaire », « *le système éducatif connaît des transformations majeures visant à le rendre plus efficace et plus équitable. Exigeante et ambitieuse, l'École se doit d'assurer la réussite de chaque élève* ». Chacun peut s'accorder sur ce constat et cet objectif, mais l'appréciation de la réussite des actions mises en œuvre est beaucoup plus critique. Non seulement les objectifs fixés ne sont que très partiellement atteints mais tout se passe comme si l'école, loin de garantir l'égalité des chances, reproduisait voire aggravait les inégalités sociales de départ.

A. LA POSITION CONTRASTÉE DE LA FRANCE AU NIVEAU INTERNATIONAL TRADUIT DES ÉCHECS ALARMANTS

1. Des comparaisons internationales peu flatteuses

Entre un pays qui compte quelques millions d'habitants et un autre, comme la France, dont la population dépasse 65 millions d'habitants, les conditions de mise en œuvre de toute politique diffèrent nécessairement. Les comparaisons internationales sont donc par nature difficiles. Elles fournissent néanmoins un éclairage utile sur les forces et faiblesses de chaque système éducatif.

L'année passée, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné combien, selon l'édition 2011 du recueil *Regards sur l'éducation* publié par l'OCDE, la

situation de la France, comparée à celle des autres pays industrialisés, était pour le moins contrastée. Dévoilée en septembre 2012, la nouvelle étude de l'OCDE confirme, voire amplifie, les résultats enregistrés un an plus tôt.

Si elle se félicite de ce que la France ait globalement rattrapé le retard qu'elle pouvait déplorer ces dernières décennies en matière de niveau d'éducation atteint par sa population, l'organisation dresse un constat préoccupant de l'évolution du taux de scolarisation des 15-19 ans. La baisse enregistrée est d'autant plus inquiétante, que, comme elle le souligne, l'insertion professionnelle est particulièrement délicate pour les jeunes appartenant à cette classe d'âge et qui ne sont pas scolarisés. En France, 71 % des 15-19 ans qui ne sont pas scolarisés sont sans emploi ou inactifs, contre, en moyenne, 57 % dans l'OCDE. L'insertion professionnelle de ces jeunes non scolarisés reste durablement difficile. Ainsi, alors qu'en moyenne, on compte 15 % de chômeurs parmi les individus non scolarisés qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires dans le groupe d'âge des 25-29 ans, ce chiffre s'élève à 22 % en France.

Pourtant, notre pays consacre comparativement une part importante de son produit intérieur brut aux dépenses d'éducation. Mais les dépenses par élève montrent un déséquilibre entre celles engagées dans le secondaire, supérieures de 15 % à la moyenne de l'OCDE, et celles du primaire, inférieures de 17 % à la moyenne.

Ces chiffres illustrent les faiblesses récurrentes de notre système éducatif. Ils soulignent également les conséquences dommageables de la politique mise en œuvre à contre courant au cours des dernières années.

S'agissant de l'enseignement préélémentaire, comme l'écrit l'OCDE, « *le taux d'encadrement est un indicateur révélateur des moyens affectés à l'accueil de la petite enfance* ». Le choix fait par la France de la préscolarisation généralisée entre l'âge de trois et six ans ne s'accompagne pas de la mise en place des moyens adéquats : avec plus de 20 élèves par enseignant, le taux d'encadrement est dans notre pays plus élevé que dans la plupart des autres Etats visés par l'étude¹.

2. Un système éducatif qui a échoué à garantir l'égalité des chances

Début octobre 2012, la Cour des comptes a transmis à votre commission des finances deux référés relatifs à l'égalité des chances dans l'enseignement scolaire². Dans le premier, la Cour s'interroge sur l'adéquation des moyens mis en œuvre entre les académies et les établissements afin

¹ Il s'établit en moyenne à 14 élèves par enseignant dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

² Documents du 3 octobre 2012 disponibles sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Egalite-des-chances-et-repartition-des-moyens-dans-l-enseignement-scolaire.

d'assurer cette égalité ; dans le second, elle élargit la question à l'ensemble des politiques publiques interministérielles. La problématique commune à ces deux documents conduit à les analyser conjointement.

Reprenant les résultats des enquêtes menées au niveau international, la Cour rappelle d'abord que le système scolaire français est - plus que d'autres - inégalitaire en termes de résultats des élèves. Fondée sur l'étude de quatre académies (Aix-Marseille, Créteil, Dijon et Rennes¹), son analyse apporte un éclairage supplémentaire : **non seulement le système éducatif ne corrige pas les inégalités de départ, mais il contribue même à les renforcer.**

Forte de ce constat, la Cour s'est penchée sur les politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la loi en termes d'égalité des chances et de réussite de tous les élèves. Elle observe une **absence de corrélation entre les difficultés scolaires sur le terrain et les moyens d'enseignement alloués par le ministère de l'éducation nationale**, voire, parfois, des situations paradoxales : des établissements confrontés à un échec scolaire important peuvent être moins bien dotés que des établissements qui ont des taux de réussite plus élevés.

Ce constat est la conséquence du mode d'allocation des moyens mis en œuvre par le ministère. Les critères pris en compte, tels l'appartenance à une zone rurale ou urbaine, la catégorie socioprofessionnelle moyenne des familles, la proportion de minima sociaux parmi les parents, sont largement inadaptés aux objectifs assignés au système éducatif. En outre, le niveau d'agrégation retenu, c'est-à-dire l'académie, est trop large pour permettre la prise en compte directe des difficultés scolaires.

D'une manière générale, la Cour déplore **le manque de transparence des modèles d'allocation des moyens**, puisqu'il n'est pas possible de calculer les dotations qui seront accordées aux académies en appliquant des critères explicites. **En définitive, la dotation globale horaire par élève est davantage corrélée à la taille de l'établissement qu'aux difficultés scolaires des élèves.**

La Cour appelle donc à **repenser la politique d'éducation prioritaire** afin de dépasser la forte inertie actuelle dans la répartition des moyens. Recenser précisément les besoins des élèves et mieux y répondre suppose de mener une analyse plus fine, au niveau des bassins de formation. Mieux assurer l'égalité des chances passerait également par une redéfinition de la carte des formations, une sectorisation mieux orientée vers la mixité sociale et scolaire et une **politique d'éducation prioritaire plus concentrée sur les établissements à forte difficulté scolaire.**

La Cour formule les mêmes recommandations dans son analyse de **l'ensemble des politiques publiques interministérielles** : les raisonnements

¹ Ces quatre académies regroupent près de 20% des élèves de l'enseignement primaire comme de l'enseignement secondaire.

en moyenne ayant échoué, il convient de choisir des critères directement liés aux **politiques mises en œuvre**, c'est-à-dire, **au cas d'espèce, les résultats scolaires**.

Réagissant à la publication du référé propre à l'enseignement scolaire, le ministre de l'éducation nationale a mis en garde contre la tentation d'allouer les moyens scolaires selon les résultats obtenus, qu'il juge non pertinente, car signifiant « *une relation mécanique et linéaire entre amélioration des moyens et performance scolaire* ». Il renvoie la question de la refonte du système d'allocation des moyens aux débats en cours sur la refondation de l'école.

La redéfinition de la politique de la ville devrait constituer, pour le Premier ministre, le support naturel pour « *mettre en synergie toutes les politiques portées localement par l'Etat et par les collectivités territoriales, pour construire un véritable projet de territoire, cohérent et transversal* ».

La question de l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs assignés au système éducatif est au cœur de la démarche de la refondation de l'école. Même si une vision mécaniste de l'allocation des ressources ne saurait constituer une réponse aux graves insuffisances de l'action publique de promotion de l'égalité des chances, cette dernière doit être replacée au cœur de la politique éducative des prochaines années.

B. UN SYSTÈME ÉDUCATIF MALMENÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

1. Des objectifs de baisse des effectifs plus que remplis

La question du plafond d'emplois de la mission a fait l'objet de plusieurs recommandations de la Cour des comptes. Dans le cadre du rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2011, votre commission des finances s'était également interrogée sur l'ampleur des « *corrections techniques* » apportées au plafond d'emplois 2010. Le plafond des cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale avait été réévalué de 20 359 ETPT par rapport à 2010. Parmi ces emplois, 4 726 ETPT permettaient de mettre un terme à la sous-évaluation chronique du plafond d'emplois du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », liée à une défaillance technique relevée par la Cour des comptes.

Comme le souligne la Cour dans sa note d'exécution budgétaire 2011, « *ces différents ajustements ont eu pour effet de mettre un terme aux déphasages constatés entre plafond et consommation d'emplois depuis plusieurs années. Pour l'année 2011, il en résulte cependant une neutralisation apparente du schéma d'emplois, puisque le plafond d'emplois de 2011 est supérieur de 4 354 ETPT à celui de 2010 alors que le schéma d'emplois retenu pour 2011 est de -16 000 ETPT* ».

Mais en pratique, la réalisation du schéma d'emplois de 2011 a finalement été supérieure, puisqu'elle s'établit à -16 811 ETPT. L'année

dernière, le ministère de l'éducation nationale est donc allé au-delà de ce qu'on attendait de lui en termes de baisse des effectifs¹. Cette rigueur accrue est le résultat de deux mouvements qui s'additionnent :

- des départs en retraite plus nombreux que ce qui était attendu, dû notamment au départ anticipé des mères de trois enfants, conséquence de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ;

- des entrées inférieures aux prévisions, liées essentiellement au rendement moindre des concours de recrutement d'enseignants du second degré.

La sous-consommation du plafond d'emplois concerne tous les programmes de la mission. Au total, leur exécution fait apparaître un écart de 9 349 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Cette sous-consommation s'explique par la conjonction de trois phénomènes :

- une sous-consommation des emplois au titre des stages en responsabilité effectués par les étudiants qui se destinent au métier de l'enseignement estimée à 4 551 ETPT ;

- l'impact de la loi portant réforme des retraites, à hauteur de 3 079 ETPT, dont 2 936 ETPT liés à l'augmentation, déjà évoquée, du nombre de départs en retraite des mères de trois enfants² ;

- une économie sur la résorption des surnombres apparus à la rentrée scolaire pour 1 400 ETPT. En effet, alors que le plafond d'emplois du programme 141 « Enseignement public du second degré » a été corrigé de + 5 600 ETPT, les surnombres constatés se sont élevés à 4 200 ETPT.

Le plafond d'emplois de 2012 a représenté une nouvelle baisse drastique des moyens consacrés à l'enseignement scolaire. En application de la règle dite du « 1 sur 2 », 14 000 suppressions d'emplois supplémentaires étaient prévues à la rentrée, réparties entre 5 700 emplois d'enseignants dans l'enseignement primaire, 6 550 postes d'enseignants dans l'enseignement secondaire, 1 350 enseignants dans l'enseignement privé ainsi que 400 emplois administratifs (165 en établissements et 235 en administration centrale et dans les services académiques).

2. Une performance difficile à apprécier

La mission « Enseignement scolaire » est caractérisée par le grand nombre des objectifs assignés aux programmes qui la composent. Le partage

¹ Le schéma d'emplois du programme 143 « Enseignement technique agricole » a été pratiquement respecté (-138 ETPT réalisés au lieu de -145 prévus). En 2010, ce programme avait également bénéficié d'un « traitement de faveur » car 50 ETPT lui avaient été transférés des autres programmes de la mission.

² Le solde est la résultante de l'économie de 1 930 ETPT liés à la suppression du traitement continué et du surcroît de dépenses par rapport à l'estimation initiale due à des départs moindres que prévu pour les autres motifs (1 787 ETPT).

des crédits de la mission entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture montre par ailleurs la difficulté de l'exercice de la programmation budgétaire et l'analyse financière par nature de dépenses. Pour les cinq programmes qui dépendent du ministère de l'éducation nationale, les objectifs sont au nombre de 23, auxquels sont associés 92 indicateurs¹. Ce nombre est une nouvelle fois en baisse, puisque cinq indicateurs ont été supprimés par rapport à 2010. Il reste toutefois très élevé.

Bien que des objectifs et des indicateurs soient dupliqués entre les différents programmes, la Cour souligne qu'il « *est permis de s'interroger sur la capacité de piloter efficacement le système scolaire à partir d'un nombre aussi élevé d'objectifs et d'indicateurs* ». Afin d'améliorer l'aptitude du dispositif à réellement mesurer la performance de la politique éducative, il semble préférable de suivre un nombre limité d'indicateurs pertinents, quitte à ce que certains d'entre eux soient transversaux à plusieurs programmes de la mission.

C'est sur cette voie que s'est engagé le Gouvernement, en réduisant sensiblement le nombre des indicateurs, désormais égal à 79 (hors enseignement technique agricole) pour 21 objectifs.

Au-delà de leur nombre, la question fondamentale réside dans l'utilisation qui peut en être faite. Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, la Cour souligne à cet égard la difficulté tenant à ce que « *les cibles de certains objectifs ont été baissées entre 2009 et 2011, l'écart avec les résultats constatés paraissant de ce fait moindre (proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français – de 95 % à 93,5 % - ; taux d'accès au brevet – de 84 % à 81 %-...)* ». Abaisser les objectifs pour mieux espérer les atteindre pourrait prêter à sourire si une telle action ne traduisait pas un manque d'ambition pour notre politique éducative.

En outre, certains indicateurs ne prennent en compte qu'une part limitée de la réalité qu'ils décrivent. Comment accepter, par exemple, que l'indicateur relatif au taux de remplacement du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ne reflète que les suppléances et remplacements réalisés après une durée de carence de 15 jours, les absences d'une durée inférieure devant être prises en charge au sein de l'établissement scolaire par des enseignants volontaires ? Ainsi conçu, l'indicateur minore la situation vécue sur le terrain et crée un sentiment d'incompréhension au sein de la communauté éducative, notamment chez les parents d'élèves.

¹ Le programme 143 « Enseignement technique agricole » compte trois objectifs et six indicateurs. Ces indicateurs sont de portée générale (par exemple le taux de réussite aux examens ou le coût unitaire de formation par élève). Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, la Cour des comptes considère que « les indicateurs associés assurent une bonne couverture de ces objectifs ainsi que des crédits (seuls les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale, soit 6 % du total, ne sont pas couverts par des indicateurs de performance) ».

Isoler quelques indicateurs les plus représentatifs de la mission, comme l'a fait le ministère dans la présentation du projet annuel de performances 2013, devrait permettre de mieux apprécier la réalité des résultats de la politique éducative¹.

Faudra-t-il aller plus loin ? La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire 2011, incite à « *mettre en cohérence les programmes de la mission avec les objectifs de la politique éducative, et notamment introduire un programme « Socle commun »...* [En effet] *les programmes ne sont pas articulés avec les objectifs généraux fixés au système éducatif. Le programme n°141- Enseignement du second degré public regroupe ainsi les moyens alloués aux collèges et aux lycées, alors que le socle commun des connaissances et de compétences, qui constitue un objectif essentiel du système éducatif, concerne l'école primaire et le collège, c'est-à-dire deux programmes différents* ».

II. LES PREMIÈRES INFLEXIONS INTRODUITES A LA RENTRÉE 2012

A. UN COUP D'ARRÊT À LA BAISSÉ DES MOYENS

Dès sa prise de fonctions, le nouveau Gouvernement a pris des mesures qui témoignent du nouvel état d'esprit de la politique éducative. Ainsi, en matière d'évaluation, le ministre de l'éducation nationale a décidé que les résultats des évaluations des acquis des élèves de CE1 et de CM2 en français et en mathématiques réalisés au printemps 2012 ne seraient pas transmis à l'administration centrale.

Parce que le changement de politique éducative est aussi une question de moyens budgétaires, le projet de loi de finances rectificative² présenté par le Gouvernement sitôt son entrée en fonctions comportait plusieurs mesures traduisant la priorité annoncée pendant la campagne pour l'élection présidentielle en faveur de la jeunesse et de l'éducation. Ne pouvant arrêter la mise en place de la rentrée 2012, qui était alors déjà bien engagée, il n'a eu d'autre possibilité que d'agir en urgence afin de faire face aux manques les

¹ Trois objectifs sont plus particulièrement présentés : conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire, apprécié par l'indicateur « proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences du socle commun » (programmes 140 « Enseignement public du premier degré » et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »), conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants, avec trois indicateurs, le « taux d'accès au baccalauréat » et la « proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation » et le « taux d'accès au brevet » et un objectif propre à l'enseignement technique agricole, assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle, mesuré à travers l'indicateur « taux d'insertion professionnelle ».

² Loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

plus criants. Ces mesures marquent un coup d'arrêt à la baisse des moyens consacrés à l'éducation nationale.

1. Une majoration substantielle de l'allocation de rentrée scolaire

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) n'est pas financée sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire », elle est à la charge de la branche « famille » du budget de la sécurité sociale. Mais son objet en fait un élément important de la politique éducative. Elle est versée, sous conditions de ressources¹, aux familles ayant au moins un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Elle est fixée en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, pour chacune des trois tranches d'âge définies par le code de la sécurité sociale.

Par décret n°2012-830 du 27 juin 2012, le Gouvernement a procédé à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire, de telle sorte qu'elle soit, dans tous les cas, supérieure de 25 % à son montant en vigueur pour l'année scolaire 2011-2012.

A la rentrée 2012, son montant s'est donc établi comme suit :

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

Tous régimes confondus, cette allocation a été versée pour 5,01 millions d'enfants scolarisés en 2011.

Selon les chiffres évoqués par le ministre de l'éducation nationale, la revalorisation, financée par « *redéploiement budgétaire* », « *coûte 370 millions d'euros. L'ensemble de l'allocation de rentrée scolaire, c'est 1,5 milliard d'euros* ».

2. Le début du rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation

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

- 1 000 professeurs des écoles ;
- 100 conseillers principaux d'éducation ;
- 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés ;

¹ A la rentrée 2012, les ressources du foyer (sur la base des revenus de l'année 2010) ne doivent pas dépasser 23 200 euros pour un enfant, 28 554 euros pour deux enfants et 33 908 euros pour trois enfants (plus 5 354 euros par enfant supplémentaire).

- 2 000 assistants d'éducation qui assurent l'accompagnement des élèves ;

- 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté ;

- ainsi que 50 emplois dans l'enseignement technique agricole.

Le décret n° 2012-1000 du 27 août 2012 a créé une nouvelle mission consistant en la participation aux actions de prévention et de sécurité (APS) conduites au sein des établissements. Dans la présentation qui en est donnée par le ministère en réponse à vos rapporteurs spéciaux, « *destinés à augmenter, dès la rentrée 2012, le nombre d'adultes présents dans les établissements les plus exposés aux phénomènes de violence, ces assistants de prévention et de sécurité contribuent à l'analyse de la situation de l'établissement pour favoriser la mise en place de mesures de prévention et participent à l'action éducative, en lien avec les autres personnels* ».

A l'exception des agents de prévention, ces nouveaux emplois ont été pourvus à compter du 1^{er} septembre. En outre, 280 emplois ont été redéployés vers l'enseignement secondaire. Par ailleurs, des aménagements de service supplémentaires ont été accordés aux enseignants stagiaires de première année.

Les créations d'emplois dans l'enseignement scolaire à la rentrée 2012

	ETP	ETPT
Créations de postes		
Professeurs des écoles	1 000	333
Conseillers principaux d'éducation	100	33
Auxiliaires de vie scolaire individualisés	1 500	500
Emplois créés dans l'enseignement technique agricole	50	17
Assistants d'éducation (AED) afin d'assurer l'accompagnement des élèves	2 000	667
Assistants d'éducation chargés de la prévention et de la sécurité (APS)	500	17
Total créations de postes	5 150	

Source : commission des finances

Les ouvertures de crédits à la rentrée 2012

(en €)

Enseignement scolaire	89 459 488
Enseignement scolaire public du premier degré	17 376 052
<i>dont titre 2</i>	<i>15 096 052</i>
Enseignement scolaire public du second degré	13 676 000
<i>dont titre 2</i>	<i>13 676 000</i>
Vie de l'élève	54 178 612
<i>dont titre 2</i>	<i>15 215 672</i>
Enseignement privé du premier et du second degrés	3 468 824
<i>dont titre 2</i>	<i>3 468 824</i>
Enseignement technique agricole	760 000
<i>dont titre 2</i>	<i>760 000</i>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

Tirant les conséquences des profonds changements qu'a connus notre système éducatif au cours des quarante dernières années et soucieux de mettre en œuvre la priorité que constitue la politique éducative pour le nouveau Gouvernement, le ministre de l'éducation nationale a engagé une grande concertation destinée à définir les lignes maîtresses de la réforme d'ensemble qu'il appelle de ses vœux. Sans être entièrement nouveau¹, ce processus est inédit par son ampleur.

1. Un processus inédit par son ampleur

La concertation s'est organisée autour de quatre groupes de travail, qui avaient respectivement pour champ d'investigation la réussite scolaire pour tous, les élèves au cœur de la refondation, un système éducatif juste et efficace, des personnels formés et reconnus. Chaque groupe de travail devait aborder plusieurs thématiques, qui témoignaient déjà de certaines orientations de la future politique éducative (par exemple, la priorité donnée à l'école primaire ou la prévention du décrochage scolaire).

Les grandes étapes de la refondation

5 juillet 2012 : Présentation et lancement des travaux de la concertation par Jean-Marc Ayrault devant le Conseil supérieur de l'éducation. Le comité de pilotage, composé de la sociologue Nathalie Mons, de l'inspecteur général de l'éducation nationale Christian Forestier, du président de la région Centre François Bonneau et de la journaliste Marie-Françoise Colombani est chargé de remettre un rapport au Gouvernement.

6 juillet 2012 : Début des travaux en ateliers. Quatre groupes de travail thématiques sont formés : « des personnels formés et reconnus », « la réussite scolaire pour tous », « les élèves au cœur de la réussite » et « un système éducatif juste et efficace ». 800 personnes, associations et syndicats sont impliqués dans cette concertation à laquelle sont associés 23 ministères.

9 octobre 2012 : Remise du rapport au président de la République, long de 52 pages, synthèse de 300 heures de débats répartis dans 120 villes pendant trois mois. 8 200 contributions d'internautes ont par ailleurs été recueillies durant cette période. Le rapport doit servir de base à la grande loi d'orientation sur l'école qui devrait être examinée par le Parlement au cours des prochains mois.

¹ Antérieurement à la refondation, trois consultations principales ont été organisées :
- en 2009 : confiée à Richard Descoings, directeur de Sciences Po Paris, la mission de consultation sur la réforme du lycée débouche notamment sur la création de l'accompagnement personnalisé des élèves et des enseignements d'exploration ;
- en 2003-2004 : le grand débat national public sur l'avenir de l'école aboutit à la remise d'un rapport en octobre 2004, le « rapport Thélot », qui orientera la réforme du système éducatif menée par le ministre de l'éducation de l'époque, François Fillon. La « loi Fillon » d'avril 2005 institue notamment le socle commun de connaissances ;
- en 1999 : le sociologue François Dubet remet à Ségolène Royal un rapport intitulé « Le Collège de l'an 2000 » à la suite d'une série de consultations. La réforme entend prendre en compte la diversité des élèves, diversifier les méthodes d'enseignement et améliorer la vie au sein du collège.

2. Dresser le bilan des initiatives des dernières années

Tout en subissant les effets de la mécanique du 1 sur 2, la politique éducative du précédent Gouvernement a été marquée par une succession d'annonces à vocation pédagogique souvent mal préparées et dont les résultats restent à établir précisément, comme l'attestent plusieurs rapports récents de l'inspection de l'éducation nationale et de l'inspection de l'administration de l'éducation nationale.

Ainsi, les **Etablissements de réinsertion sociale** (ERS), créés par la circulaire n° 2010-090 du 29 juin 2010 portant création des ERS, ont fait l'objet d'un rapport¹ en juin 2012.

Intitulé « *Les établissements de réinsertion sociale - bilan et perspectives* », ce document souligne que les ERS enregistrent des résultats mitigés au regard des moyens engagés. La presse s'est largement faite l'écho des nombreux incidents rencontrés, dont le rapport estime qu'ils témoignent de « *dysfonctionnements graves, la mise en danger des élèves et des adultes de l'équipe...* ». Au-delà du caractère souvent virtuel des projets pédagogiques et éducatifs, et même si, comme le rapport l'indique, « *les premiers résultats, malgré des conditions de mise en œuvre parfois déficientes, ne sont pas entièrement négatifs* », les objectifs initiaux sont loin d'être atteints : à la date du rapport, 139 élèves étaient concernés sur un potentiel de 1 500 très « perturbateurs ».

Le rapport recommande donc de fermer certains ERS, « *car présentant de sérieux facteurs de risques* ». Il s'interroge par ailleurs sur le devenir des élèves rejetés ainsi que sur le coût du dispositif.

Quasiment au même moment, un autre rapport s'est interrogé sur le **bilan de l'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR**².

Le périmètre des ECLAIR recouvre, à quelques exceptions près, l'ensemble des réseaux ambition réussite (RAR) : cette logique territoriale est-elle la plus pertinente ? Dans ce contexte, le document s'interroge sur la plus-value du programme ECLAIR par rapport au dispositif RAR : « *Ces programmes constituent-ils un énième dispositif, se rajoutant aux autres déjà très nombreux dans l'histoire de l'éducation prioritaire - qui date de trente ans - dont l'organisation était déjà complexe ?* ».

Les conclusions sont sans appel : les objectifs attendus sont ceux de l'éducation prioritaire en général. Les spécificités du programme ECLAIR ne sont pas identifiées. On est très loin de l'image de « laboratoire de l'innovation pédagogique » que devait susciter une relance forte de l'éducation prioritaire.

¹ Rapport n° 2012-058.

² Rapport n° 2012-076, juillet 2012.

Le rapport constate qu'une « *strate supplémentaire dans le « millefeuille » des dispositifs [...] ne suffit pas à donner un nouveau souffle à l'éducation prioritaire* » et que « *les effets du programme ECLAIR sont très modestes dans les écoles et les établissements. La plus-value éducative et pédagogique est limitée* ». Tout en préconisant de limiter la cartographie de l'éducation prioritaire aux écoles et aux collèges, les problématiques des lycées relevant d'autres logiques, le rapport appelle de ses vœux une remise à plat de l'éducation prioritaire, axe majeur de la politique éducative nationale, dès la rentrée 2013.

Le rapport annuel de performance 2011 consacre quelques lignes à l'expérimentation « **cours le matin, sport l'après-midi** ». Engagée en 2010, dans 124 collèges et lycées, elle a concerné 208 établissements en 2011-2012. Une évaluation de cet aménagement des rythmes scolaires est prévue après trois ans de mise en œuvre. Le rapport souligne néanmoins que « *des effets positifs sont d'ores et déjà constatés par les chefs d'établissement, en particulier une amélioration de la motivation et de l'assiduité, le respect du cadre de vie et un climat scolaire positif* ».

Un autre rapport a établi un diagnostic très contrasté de la mise en place et du fonctionnement des **internats d'excellence**¹.

Le programme 324 « Internats d'excellence et égalité des chances » a été créé par la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-237 du 9 mars 2010) et doté de 500 millions d'euros AE = CP. En octobre 2010, l'Etat a doté l'opérateur retenu, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) de 452 millions d'euros, afin de poursuivre jusqu'en 2020 l'investissement dans ces structures destinées à accueillir les élèves qui ne bénéficient pas de conditions familiales propices à la réussite scolaire, en privilégiant ceux des quartiers prioritaires de la politique de la ville, tout en leur proposant un projet éducatif et pédagogique spécifique. Des moyens importants ont donc été mis au service de ces internats d'un nouveau genre : attribution par les préfetures d'un forfait de 2 000 euros par interne issu des quartiers de la politique de la ville afin d'aider les familles pour l'acquisition de matériel ou les frais de transport, attribution d'un poste de coordonnateur, le cas échéant, par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). En outre, la création d'un fonds local permettait de faire face à des dépenses particulières (activités culturelles, recours à un psychologue...).

A la rentrée 2012, les 30 académies proposent plus de 11 000 places « internat d'excellence » dans les établissements publics, dont près de 7 000 labellisées dans des internats d'existants et 4 173 dans les 45 « internats

¹ Rapport n° 2011-057.

d'excellence » de plein exercice (dont 19 nouveaux)¹. S'y ajoutent plusieurs centaines de places dans les établissements privés.

A ce stade, l'ANRU a déjà engagé 265 millions d'euros et en a programmé 135 supplémentaires jusqu'en 2014. En outre, dans le cadre de la mise en place de schémas régionaux des internats, comme l'indique le ministère (dans les réponses au questionnaire budgétaire) « *les collectivités locales compétentes sont sollicitées afin d'obtenir 50 % de la dépense chaque fois que l'ouverture d'un nouvel internat d'excellence est prévue* ».

Sur le plan pédagogique, le ministère souligne que les résultats aux examens de la session 2012 sont particulièrement bons dans les internats d'excellence de plein exercice. Le taux de réussite au diplôme national du brevet est supérieur au taux national (90 % des candidats scolarisés dans ces internats ont réussi, contre 81 % des candidats au niveau national et 74 % en zone d'éducation prioritaire en 2011) et le taux de mentions s'élève à 28 %, soit un taux proche du taux national mais supérieur à celui de l'éducation prioritaire (21 %). Les taux de réussite aux différents baccalauréats sont également supérieurs aux taux nationaux. Le ministère précise cependant que « *le vivier d'élèves n'est sûrement pas étranger à ces bons résultats* ».

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas abandonner ce dispositif. Au contraire, il considère que dorénavant tous les internats, dans leur diversité, doivent « *proposer l'excellence aux élèves accueillis pour contribuer à l'égalité des chances et à la réussite de tous* ». Il explique par ailleurs que « *les projets éducatifs y seront améliorés en étroite collaboration avec les collectivités locales* »².

Cette démarche illustre la méthode suivie par le Gouvernement, qui consiste à ne pas abandonner sans évaluation les nombreux dispositifs mis en place par le précédent Gouvernement. Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ce pragmatisme, tant il est vrai que tout ce qui peut contribuer à freiner le décrochage scolaire ou à garantir l'égalité des chances à tous les niveaux du parcours scolaire mérite d'être pris en compte. Ils constatent cependant le coût de ces initiatives pour la nation.

¹ Ces chiffres sont ceux communiqués à vos rapporteurs spéciaux en réponse au questionnaire budgétaire. Le projet annuel de performances 2013 mentionne quant à lui 18 nouveaux établissements « dont l'ouverture est programmée à la rentrée 2012 », ce qui porte à 44 le nombre de ces internats d'excellence.

² Réponses au questionnaire budgétaire.

CHAPITRE II LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, compte tenu de leur importance au sein des crédits de la mission « Enseignement scolaire », vos rapporteurs spéciaux avaient choisi d'analyser globalement l'ensemble des dépenses de personnel. Après les années de déclin, leur évolution traduit la priorité retrouvée de la politique éducative.

I. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

A. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN TRANSITION

La présentation du plafond d'emploi porte la marque de la réforme de la formation initiale des enseignants, dont le ministère a fait un axe fort de son action. En conséquence, la catégorie d'emploi « enseignants stagiaires » est réintroduite en 2013. Précédemment décomptés parmi les enseignants du 1^{er} degré, les « étudiants stagiaires M2 » ont donc été basculés dans la catégorie d'emploi « enseignants stagiaires », ce que traduit la colonne « *effet des corrections techniques pour 2013* ».

Par ailleurs, le plafond autorisé pour 2012 ne retrace que la loi de finances initiale pour 2012. Les mesures prises par le Gouvernement pour la rentrée 2012, contenues dans la loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-958 du 16 août 2012 sont intégralement exprimées en année pleine dans la variation 2013 des ETPT.

Evolution des emplois (ETPT)

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2012 (0)	Demandés pour 2013 (1)	Effets de mesures de transfert pour 2013 (2)	Effet des corrections techniques pour 2013 (3)	Variation 2013/2012 (4)=(1)-(2)-(3)-(0)
Programme 140	318 626	318 510	-35	0	-81
<i>enseignants 1^{er} degré</i>				-1 225	-1 196
<i>enseignants stagiaires</i>				+1 225	+1 115
Programme 141	446 053	446 636	6	0	+577
<i>enseignants 2nd degré</i>				-1 967	-572
<i>enseignants stagiaires</i>				+1 967	+1 226
Programme 230	34 039	35 795	6	0	+1 750
<i>enseignants stagiaires</i>				+83	+16
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>				-83	+1 734
Programme 139	130 772	130 779	3	0	+4
<i>enseignants 1^{er} degré</i>				-155	+187
<i>enseignants 2nd degré</i>				-223	-433
<i>enseignants stagiaires</i>				+378	+250
Programme 214	23 863	23 714	8	0	-157
Programme 143	14 706	14 597	0	0	-109
<i>B et C administratifs</i>	1 239	1 174			-65
<i>enseignants</i>	12 100	12 064			-36
Total	968 059	970 031	-12	0	+1 963

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT LA REFORTE DE LA POLITIQUE DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS

1. Une croissance des ETP

Globalement, **le schéma d'emplois est essentiellement impacté par la réforme de la formation initiale des enseignants, qui concerne avant tout les programmes 140 et 141.**

Au total, l'évolution des emplois s'élève à + 8 381 ETP, auxquels il convient d'ajouter la création de 200 postes d'enseignants sur le programme 143 « Enseignement technique agricole ». En revanche, le solde des emplois prévus sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » est nul.

Par ailleurs, 333 ETP de contractuels sont créés, au sein du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », au 1^{er} septembre 2013 (soit 111 ETPT), pour compenser les allègements de services des enseignants nouvellement recrutés. Ces créations s'ajoutent aux mesures inscrites dans la loi de finances rectificative de 2012 et sont liées à l'augmentation du volume des concours. En outre, 100 ETP de personnels administratifs exerçant en EPLE sont créés, ce qui représente 33 ETPT supplémentaires.

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

Au sein de l'enseignement technique agricole, l'enseignement public avait payé le plus lourd tribut à cette politique de réduction des effectifs d'enseignants puisque 60 % des suppressions d'emplois le concernaient, alors qu'il ne représente que 37 % des effets scolarisés. Le budget 2013 permet donc d'opérer un rééquilibrage, car, à l'inverse, les créations d'emplois s'élèveront à 140 dans l'enseignement public et 60 dans l'enseignement privé.

La refondation de l'école se traduit également par la création de postes de CPE (132) et un effort supplémentaire, par rapport à la dotation inscrite dès la loi de finances rectificative pour 2012, en faveur du soutien à la scolarisation des enfants handicapés. 350 postes d'AVS-i seront créés à la rentrée 2013, ce qui représente 117 ETPT.

L'accroissement des moyens se traduit par ailleurs par des abondements de crédits, qui se répartissent comme suit : 16,5 millions d'euros sur le programme 140, 23,6 millions pour le programme 141, 3,3 millions pour le programme 230 et 5,6 millions sur le programme 139.

Evolution du schéma d'emplois

Mesure	Prog. 140		Prog. 141		Prog. 230		Prog. 139	
	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
Enseignants stagiaires	4 569	1 523	5 646	1 882			1 129	376
Non reconduction des emplois « étudiants stagiaires M2 »	-1 225	-408	-1 967	-656	-83	-28	-378	-126
Contractuels			333	111			125	42
Personnels administratifs			100	33				
CPE					132	44		
AVS-i					350	117		
Personnels médico-sociaux					50	17		
Total emplois	3 344		4 112		49		876	

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances 2013

2. La réforme de la formation initiale des enseignants

L'année 2013 sera une année charnière au cours de laquelle il sera procédé à deux types de recrutements d'enseignants.

Compte tenu des délais pour les organiser et de la nécessité de prévoir le remplacement des enseignants partant à la retraite, **une « première vague » de concours se déroulera selon les modalités actuellement en vigueur**. Sans adopter une vision caricaturale de la politique menée au cours des dernières années, tant il est vrai que l'élévation du niveau des connaissances des nouveaux enseignants et leur plus grande maturité peuvent constituer des atouts en termes pédagogiques, comment a-t-on pu concevoir leur formation initiale sans mise en situation sur le terrain ? Pour le précédent Gouvernement, tout se passait comme si le niveau universitaire était, à lui seul, le gage d'une capacité à assurer un service de qualité face à des élèves.

Au total, **22 100 postes seront ouverts** aux concours de recrutement externe et destinés aux étudiants en cours de deuxième année de master. Après les épreuves d'admissibilité de l'automne 2012, les épreuves d'admission auront lieu en juin 2013. Dans l'intervalle, les candidats admissibles bénéficieront d'un renforcement de l'offre de stages. **Les candidats admis seront affectés à la rentrée 2013, avec une décharge d'au moins 3 heures** afin de permettre un accompagnement de leur prise de poste.

Dans un premier temps, les enseignants ainsi recrutés bénéficieront de stages destinés à parfaire leur formation. Ces stages seront regroupés en tout début d'année scolaire, période pendant laquelle leur service sera assuré par des titulaires remplaçants disponibles à cette période de l'année.

En juin 2013, une seconde série de concours sera organisée selon les nouvelles modalités définies par le Gouvernement. Il s'agira alors de **recruter les enseignants destinés à pourvoir les postes de la rentrée 2014. 21 350 postes seront ouverts aux étudiants en première année de master.** Au cours de l'année universitaire 2013-2014, ces étudiants seront formés au sein des **nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE)**. Sans constituer un retour en arrière vers les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), ces nouvelles structures ont vocation à devenir l'opérateur de formation de l'Etat en faveur des enseignants et des étudiants qui se préparent aux concours de l'enseignement. Un stage en responsabilité sera proposé à ces derniers au cours de l'année de master 2 et le service d'enseignement qu'il leur sera demandé s'effectuera à temps partiel.

En tout, ce sont donc plus de 43 000 nouveaux enseignants qui seront recrutés en 2013.

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

II. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 3 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL

A. L'ARRÊT DE LA BAISSÉ DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

Avec 59,55 milliards d'euros, les dépenses de personnel inscrites au projet de loi de finances pour 2013 sont en hausse de près de 3 % par rapport à 2012 (57,96 milliards d'euros).

Les rémunérations d'activité évoluent moins vite, avec 34,46 milliards d'euros contre 34,22 milliards en 2012, soit + 0,7 %.

A l'inverse, l'accroissement des cotisations et contributions sociales dépasse 6 %, ce qui reflète l'augmentation de la contribution de la mission « Enseignement scolaire » au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions). Les crédits ouverts à ce titre passent de 16 617,61 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 18 115,54 millions d'euros, soit une progression de près d'1,5 milliard d'euros d'une année sur l'autre.

Ce phénomène traduit une nouvelle augmentation du taux de contribution employeur de l'Etat. De 65,39 % en 2011, il était passé à 68,59 % en 2012. Il atteindra désormais 74,28 %. En y ajoutant la contribution spécifique pour les allocations temporaires d'invalidité, soit 0,32 %, le taux s'établit donc désormais à 74,60 %.

Répartition des crédits de paiement du titre 2

(en milliards d'euros)

	<i>Prog. 140</i>	<i>Prog. 141</i>	<i>Prog. 230</i>	<i>Prog. 139</i>	<i>Prog. 214</i>	<i>Prog. 143</i>	Total
Total	18,82	30,27	1,88	6,32	1,41	0,85	59,55
Rémunérations d'activité	10,22	17,29	1,14	4,43	0,85	0,53	34,46
Cotisations et contributions sociales	8,57	12,87	0,71	1,86	0,53	0,31	24,85
Prestations sociales et allocations diverses	0,03	0,11	0,03	0,03	0,03	0,01	0,24

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2013

Parmi les crédits destinés aux rémunérations d'activité sur la mission « Enseignement scolaire », les crédits de paiement concernant les heures supplémentaires des enseignants du public et du privé ont continué à augmenter au cours de l'année scolaire 2011-2012. Leur hausse (5,1 millions d'euros, soit + 0,4 %, pour un total de 1 319,3 millions d'euros) se ralentit cependant par rapport aux années précédentes.

En effet, les heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont versées lorsque le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier, marquent le pas. Mais il est vrai qu'elles avaient connu une progression très importante au cours des années récentes : pour le seul enseignement public, la dépense correspondante était passée de 221,2 millions d'euros pour l'année scolaire 2007-2008 à 322,5 millions d'euros en 2010-2011.

Même si elle représente un nombre d'heures effectuées inférieur, la dépense au titre des heures supplémentaires années (HSA) est deux fois supérieure à ce montant (686 millions d'euros pour le seul enseignement public au cours de l'année scolaire 2011-2012). Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière

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

Au cours de l'année scolaire, 2011-2012, dans l'enseignement public, 512 603 HSA ont été effectuées par 233 284 enseignants du second degré.

En 2013, la totalité des contingents d'heures supplémentaires est reconduite et les dispositifs tels que l'accompagnement éducatif après les cours, la réussite scolaire au lycée, les stages d'anglais au lycée se poursuivent.

L'abrogation du dispositif « TEPA » d'exonération de cotisations salariales et d'exonération fiscale par la loi de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012 est entrée en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2012 en ce qui concerne les cotisations salariales et sera effective au 31 décembre 2012 pour l'exonération fiscale des heures supplémentaires effectuées à compter du 1^{er} août 2012. Alors que l'incidence de ce dispositif est estimée à environ 230 millions d'euros au titre des heures supplémentaires payées au cours des huit premiers mois de 2012, l'abrogation de l'exonération de cotisations sociales fait l'objet d'un abattement de crédits de 127,8 millions d'euros au sein du projet de loi de finances pour 2013.

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

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2009-2010	2010-2011	2011-2012
HSA	651 848 871	679 627 808	686 068 460	486 199	511 637	512 603
HSE	316 904 886	322 475 529	322 404 371	8 134 330	8 302 869	8 298 697
HI	69 735 095	69 263 577	68 956 089	1 241 722	1 229 167	1 224 797
Autres heures	24 530 487	24 398 059	23 625 646	807 222	821 283	818 691
Total	1 063 019 339	1 095 764 973	1 101 054 566	ns	ns	ns

ns : non significatif.

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

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

Heures	Dépenses en euros			Evaluation des contingents		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2009-2010	2010-2011	2011-2012
HSA	157 090 958	165 182 070	165 494 039	140 099	146 668	146 945
HSE	40 011 097	39 428 254	38 433 675	1 027 676	1 008 137	1 028 739
HI	12 643 118	12 173 190	12 824 021	264 124	253 186	266 723
Autres heures	1 675 021	1 616 994	1 499 587	34 992	33 899	31 438
Total	211 420 194	218 400 508	218 251 322	ns	ns	ns

ns : non significatif

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE MASSE SALARIALE STABILISÉE

Hors contribution au CAS Pensions, la masse salariale passe de 41 151,5 millions d'euros en socle 2012 à 41 241,1 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013.

Bien que faible en montant, cette augmentation contraste avec la baisse enregistrée l'année dernière.

Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale sont les suivants :

- **les mesures catégorielles, à hauteur de 93,2 millions d'euros.** Pour les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, les crédits sont destinés à financer l'extension en année pleine des mesures mises en œuvre en 2012 ainsi que les mesures nouvelles au titre de 2013, à raison de 17,33 millions d'euros pour la première et 72,67 millions d'euros pour les dernières. Les documents budgétaires indiquent que « *compte tenu du processus décisionnel concernant l'utilisation de l'enveloppe catégorielle, les mesures nouvelles 2013 ne sont pas connues, tout comme a fortiori leur date d'entrée en vigueur. La répartition de l'enveloppe catégorielle entre les programmes ... a en conséquence été réalisée, par convention, au prorata des effectifs concernés* ». L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux avaient relevé la fâcheuse impression d'un pilotage à vue donnée par ce type de réponse (il est vrai plus tardive à l'époque). Le fait que ces mesures nouvelles représentent 80 % des crédits prévus contre 93 % en 2012 n'enlève malheureusement rien à cette remarque. Les mesures catégorielles du programme 143 « Enseignement technique agricole » s'inscrivent dans un autre contexte, celui de la fusion des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement avec les corps homologues du ministère chargé de l'écologie et du développement durable, et notamment celui des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. En outre, en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la fonction publique, une mesure de titularisation est mise en place pour les

contractuels de l'enseignement agricole. Cette « *déprécarisation* » représente 1,05 million d'euros sur un total de 3,13 millions d'euros pour le programme.

Effets de l'extension en année pleine des mesures catégorielles de 2012 ou des années précédentes

1. revalorisation du régime indemnitaire des personnels exerçant dans les écoles du programme ECLAIR : 0,46 million d'euros (5,5 millions en 2012) ;
2. refonte du régime indemnitaire des personnels de direction à la rentrée 2011 : 1,99 million d'euros ;
3. revalorisation des débuts de carrière : 6,61 millions d'euros ;
4. revalorisation de la carrière des médecins de l'éducation nationale : 1 million d'euros ;
5. transposition aux infirmiers des mesures de la fonction publique hospitalière : 2,54 millions d'euros ;
6. mesures spécifiques en faveur des personnels enseignants du privé : 1,8 million d'euros.

- **la ligne « Débasage/rebasage dépenses non reconductibles » représente un impact budgétaire global négatif de 79,6 millions d'euros**, par compensation d'évolutions différentes d'un programme à l'autre. Positif sur le programme 140 (+ 46,8 millions d'euros), le solde est négatif sur les programmes 141 (- 100,3 millions d'euros) et 143 (- 21,4 millions d'euros). Cette ligne regroupe la dépense prévue en 2012 au titre de la GIPA, aux retenues pour faits de grève réalisés au titre de 2012 et aux rétablissements de crédits (par exemple le remboursement des personnels mis à disposition). **Elle tient également compte de l'abrogation du dispositif d'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires prévu par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. L'impact de l'abrogation de ce dispositif représente une économie de 121,2 millions d'euros sur le programme 141 et de 5,2 millions d'euros sur le programme 140 ;**

- à l'exception du programme 230, **l'essentiel des mesures générales correspond à l'effet du mécanisme de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), qui représente 42,8 millions d'euros ;**

- **le solde du glissement vieillesse-technicité (GVT) est positif de 120,1 millions d'euros** alors qu'il était négatif de 88,6 millions l'année dernière ;

- **l'impact du schéma d'emplois reste négatif** mais beaucoup moins qu'en 2012 : - 66,9 millions d'euros, contre - 467,8 millions. Cette diminution traduit le début du rétablissement des moyens de l'éducation, même si le schéma d'emplois de l'année 2013, soit + 49,7 millions d'euros, ne compense pas l'impact négatif de l'extension en année pleine du schéma d'emplois de l'année 2012 (- 116,4 millions d'euros).

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Programme 140	Programme 141	Programme 230	Programme 139	Programme 214	Programme 143	Total
Solde exécution 2012 retraites	11 857,9	20 056,0	1 311,5	6 282,5	1 004,0	619,6	41 151,5
<i>Prévision exécution 2012 hors CAS</i>	<i>11 812,4</i>	<i>20 158,5</i>	<i>1 329,6</i>	<i>6 289,5</i>	<i>1 003,0</i>	<i>641,0</i>	<i>41 234,0</i>
<i>Pensions</i>							
<i>Changements de périmètre du programme 2013/2012</i>	-1,3	-2,2	0,2	0,1	0,2	0	-3,0
<i>Débasage/rebasage dépenses non reconductibles</i>	46,8	-100,3	1,7	-7,2	0,8	-21,4	-79,6
Impact du schéma d'emplois	-35,6	-39,8	27,8	-12,9	-3,7	-2,7	-66,9
<i>EAP schéma d'emplois de l'année 2012</i>	<i>-52,1</i>	<i>-63,4</i>	<i>24,5</i>	<i>-18,4</i>	<i>-3,7</i>	<i>-3,3</i>	<i>-116,4</i>
<i>Schéma d'emplois de l'année 2013</i>	<i>16,5</i>	<i>23,6</i>	<i>3,3</i>	<i>5,6</i>	<i>0</i>	<i>0,7</i>	<i>49,7</i>
Mesures catégorielles	28	38,3	7,7	12,6	3,5	3,1	93,2
Mesures générales	6,8	32,2	6,0	6,3	4,0	0,5	55,8
<i>GIPA</i>	<i>6,8</i>	<i>28,1</i>	<i>1,5</i>	<i>4,3</i>	<i>1,7</i>	<i>0,4</i>	<i>42,8</i>
<i>Mesures bas salaires</i>	<i>0</i>	<i>4,1</i>	<i>4,5</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>0,1</i>	<i>12,9</i>
GVT solde	35,9	61,6	5,0	14,5	3,0	0,1	120,1
<i>GVT positif</i>	<i>154,8</i>	<i>273,1</i>	<i>14,8</i>	<i>116,1</i>	<i>10,1</i>	<i>12,0</i>	<i>580,9</i>
<i>GVT négatif</i>	<i>-118,9</i>	<i>-211,5</i>	<i>-9,8</i>	<i>-101,6</i>	<i>-7,1</i>	<i>-11,9</i>	<i>-460,8</i>
Autres	-51,5	-62,6	-6,2	-14,2	-3,8	25,7	-112,6
Total	11 841,5	20 085,7	1 371,8	6 288,7	1 007,1	646,3	41 241,1

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2013

III. LES PERSONNELS NE RELEVANT PAS DU TITRE II

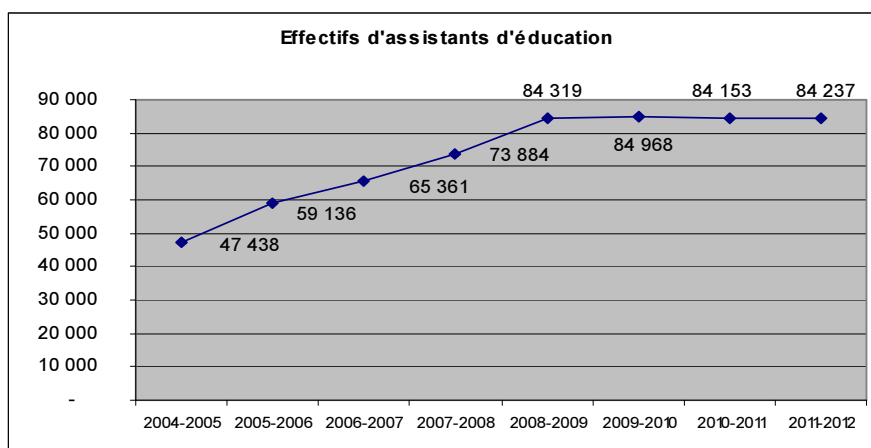
A. LES PERSONNELS D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Inscrits au sein du programme 230 « Vie de l'élève », les personnels d'assistance éducative regroupent notamment les assistants d'éducation, les emplois de vie scolaire, les auxiliaires de vie scolaire collectifs (AVS-co) ainsi que les assistants de scolarisation¹.

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

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

Les effectifs d'assistants d'éducation ont augmenté régulièrement jusqu'à la fin de l'année scolaire 2009-2010. Ils ont alors atteint 84 968, soit près du double de 2004-2005 (47 438). Conséquence de la politique de restriction budgétaire du précédent Gouvernement, la diminution du nombre des assistants d'éducation observée au cours de l'année 2010-2011 (- 1 %) connaît un coup d'arrêt à la rentrée 2012. Mais il ne retrouve pas le chiffre atteint il y a deux ans.



Source : DGRH- annuaire epp juin 2012

¹ Rappelons que le décret n°2012-1000 du 27 août 2012 a créé une nouvelle mission consistant en la participation aux actions de prévention et de sécurité (APS) conduites au sein des établissements. Par ailleurs, suite à la publication du décret n° 2012-903 du 23 juillet 2012 relatif à l'aide individuelle et à l'aide mutualisée apportées aux élèves en situation de handicap, la terminologie « assistant de scolarisation » n'a désormais plus cours.

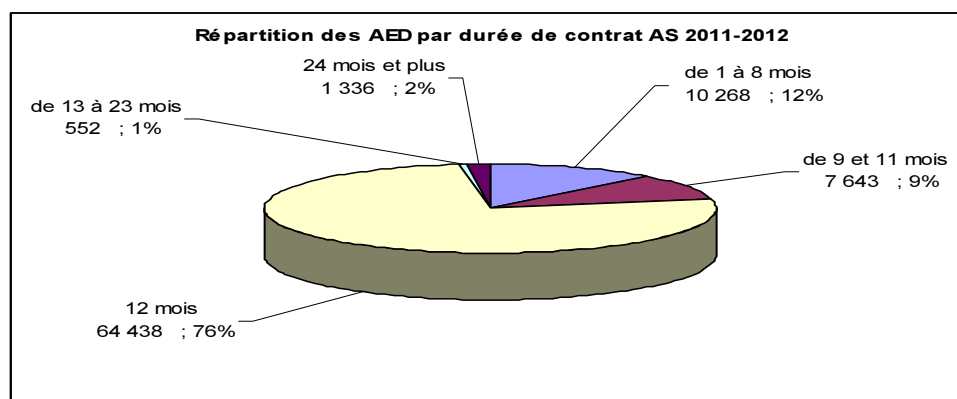
Vos rapporteurs spéciaux ont déjà eu l'occasion de souligner les conséquences néfastes des restrictions budgétaires des dernières années¹. Recrutés par les EPLE, les assistants d'éducation ne relèvent ni du plafond d'emplois de l'Etat, ni du plafond des opérateurs. La Cour des comptes a d'ailleurs déjà dénoncé le « vide juridique » qui permet au ministère de ne pas prendre en compte des emplois permanents financés entièrement par l'Etat, et dont le recrutement est décidé et effectué par des agents de l'Etat pour faire face à des besoins permanents du service public. Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, elle a donc recommandé de mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou de créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés peut justifier.

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

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

62 % des assistants d'éducation ont été recrutés pour assurer un emploi à temps partiel et plus des trois-quarts de ceux l'ont été pour une période de 12 mois. Les contrats d'une durée de 13 à 23 mois représentent une part infime des recrutements (1 %), ceux de 24 mois et plus également (2 % du total). A l'inverse, les contrats d'une durée inférieure à 12 mois représentent 21 % du total. Le ministère explique qu'ils « *correspondent soit à des situations particulières liées à l'organisation et à la situation de l'établissement ou aux contraintes personnelles des candidats, soit à des recrutements ponctuels pour assurer les suppléances d'assistants d'éducation en congé de maladie* ».

¹ Cf. leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2012, pages 43-46 (Doc. Sénat n°107 2011-2012, Tome III – Annexe 13).



Source : Requête académique du 15 juin 2012

B. LES CONTRATS AIDÉS

Le ministère de l'éducation nationale emploie des personnes en contrats aidés, regroupés sous l'appellation d'emplois de vie scolaire. Ces contrats sont des contrats de droit privé à durée déterminée qui s'adressent aux personnes rencontrant les plus grandes difficultés d'insertion. Ils ont pour objet de faire acquérir à leurs titulaires une expérience professionnelle assortie d'actions d'accompagnement et de formation, en vue de leur permettre de retrouver un emploi de droit commun dans le secteur privé ou public.

Depuis 2010, leur nombre a évolué de 58 365 au 30 juin 2010 à 39 276 au 31 décembre 2011. Au 1^{er} janvier 2012, un contingent de 10 000 contrats aidés, dont 500 destinés à l'enseignement privé, a permis d'augmenter à nouveau ces moyens pour une durée de six mois. Ainsi, leur nombre s'établissait à 49 230 au 30 juin 2012.

En juin 2012, 47 % des personnes en contrats aidés avaient entre 30 et 50 ans, 26 % moins de 30 ans et 27 % plus de 50 ans. 90 % des personnes employées en contrats aidés sont des femmes.

A la rentrée 2012, le maintien exceptionnel de 12 000 contrats aidés jusqu'au terme de l'année scolaire 2012-2013 a porté le contingent total à 37 000, prioritairement dédié à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Une dotation de 138,8 millions d'euros est inscrite au projet de loi de finances pour 2013 au sein du programme 230 « Vie de l'élève ». Elle permettra de rémunérer en moyenne annuelle 31 900 contrats aidés, sur la base d'un coût moyen de 4 309 euros¹. Au sein du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », les crédits inscrits au projet de loi de

¹ Le projet de loi de finances pour 2012 comportait un crédit de 128,5 millions d'euros lié aux emplois de vie scolaire. Il devait permettre de cofinancer en moyenne 30 200 contrats aidés, sur la base d'un coût moyen annuel de 4 182 euros.

finances à ce titre s'élèvent à 7,26 millions d'euros, destinés à rémunérer un effectif moyen de 1 700 contrats, comme en 2012¹.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de ces évolutions, qui témoignent notamment de l'engagement du Gouvernement en faveur de la scolarisation des enfants handicapés. En revanche, ils s'interrogent sur la nouvelle diminution du nombre d'assistants de directeurs d'écoles, passé de 19 523 le 30 juin 2010 à 13 584 le 30 juin 2011 et 9 488 au 30 juin 2012.

L'année passée, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné combien la baisse du nombre de contrats posait la question de la formation des agents quittant leurs fonctions². Le dispositif mis en œuvre au 1^{er} janvier 2010 a mis l'accent sur l'aspect qualitatif de leur accompagnement. Désormais, le prescripteur du contrat doit désigner au sein de ses services un référent chargé d'assurer le suivi du parcours d'insertion du salarié (article R. 5134-37 du code du travail). Par ailleurs, l'employeur doit désigner un tuteur « *parmi les salariés qualifiés et volontaires pour assumer cette fonction* » (article R. 5134-38 du même code). Le tuteur a pour mission de favoriser la bonne intégration du salarié dans l'établissement, de contribuer à l'acquisition par le salarié des compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de son poste, de répondre aux sollicitations du référent et de participer à la rédaction de l'attestation d'expérience professionnelle. La circulaire DGEFP n° 2012-10 du 28 juin 2012 relative à la programmation des contrats aidés au deuxième semestre 2012 prévoit la réalisation, pour chaque salarié en contrat aidé, d'un bilan des actions de formation et d'accompagnement. Son absence entraîne le refus du renouvellement de la convention par le prescripteur du contrat.

¹ En 2012, les crédits ouverts atteignaient 6,9 millions d'euros pour rémunérer un effectif équivalent. A cet effectif s'est ajouté le recrutement exceptionnel de 500 contrats aidés au premier semestre 2012, pour une durée de six mois.

² Rapport spécial cité, page 45.

CHAPITRE III

EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES

I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DES PROCHAINES ANNÉES

L'évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » entre 2013 et 2015 reflète la priorité accordée à la jeunesse : de 45,4 milliards d'euros en loi de finances 2012 au format 2013 (hors contribution directe de l'Etat au CAS Pensions), les crédits de la mission passeront à 45,7 milliards en 2013, puis 46,1 milliards en 2014 et 46,6 milliards en 2015. Sur l'ensemble de la période, la progression atteint 1,17 milliard d'euros, soit + 2,6 % par rapport à 2012¹.

Entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. En outre, conformément aux engagements du Président de la République, 60 000 des 65 000 nouveaux emplois créés pendant le quinquennat bénéficieront à l'enseignement, dont 55 000 pour l'enseignement scolaire. 9 011, dont 230 pour l'enseignement technique agricole, sont créés dès la rentrée 2013. Au total, compte tenu des mesures de redressement déjà prises à la rentrée 2012, ce sont donc 15 987 emplois qui auront été créés à la rentrée prochaine.

B. DES CRÉDITS EN CROISSANCE DÈS 2013

Les crédits des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, inscrits au projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 62 685 millions d'euros, contre 60 909 millions d'euros en 2012, en progression de + 2,92 %. Les mesures de périmètre 2013 (mesures de transfert) sont inférieures à 2 millions d'euros, soit 0,003 % du total des dotations².

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

² Les mesures de périmètre, c'est-à-dire de transferts entre missions, représentent -1,27 million d'euros en AE et -1,96 million d'euros en CP. Les mesures de transfert entre missions sur le titre 2 représentent -12 ETPT, dont -6 ETPT au titre du programme 140.

Crédits de la mission « Enseignement scolaire »

(en milliards d'euros)

Programmes	LFI 2012		PLF 2013			
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP	Part des CP de la mission
140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	18,14	18,14	18,87	29,45	18,86	29,46
141 « Enseignement scolaire public du second degré »	29,64	29,64	30,40	47,44	30,40	47,50
230 « Vie de l'élève »	3,90	3,95	4,17	6,51	4,19	6,54
139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7,08	7,08	7,08	11,05	7,08	11,06
214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2,14	2,10	2,24	3,49	2,15	3,36
143 « Enseignement technique agricole »	1,32	1,30	1,32	2,06	1,33	2,08
Total	62,22	62,21	64,08	100,00	64,01	100,00

Source : *Projet annuel de performances 2013 (chiffres arrondis)*

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013

18,86 milliards d'euros en AE et CP sont proposés, en 2013, pour l'enseignement public du premier degré. 99,81 % de ces crédits correspondent aux dépenses de personnel, présentées dans le deuxième chapitre du présent rapport.

Restent donc 36,5 millions d'euros en AE = CP de dépenses, dont 16 millions au titre de la formation des enseignants. Sans anticiper sur les débats qui se dérouleront lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'école, l'examen de ces crédits fournit l'occasion d'évoquer plusieurs questions posées par la situation de l'enseignement scolaire dans notre pays.

Présentation par action des crédits demandés en 2013 pour le programme 140

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
01	Enseignement préélémentaire	4 860 458 102	412 013		4 860 870 115
02	Enseignement élémentaire	9 280 766 363	2 679 322	7 756 436	9 291 202 121
03	Besoins éducatifs particuliers	1 704 169 908	3 441 545		1 707 611 453
04	Formation des personnels enseignants	306 184 262	16 006 185		322 190 447
05	Remplacement	1 587 549 009			1 587 549 009
06	Pilotage et encadrement pédagogique	1 011 968 444	6 227 051		1 018 195 495
07	Personnels en situations diverses	75 239 290			75 0239 290
Total		18 826 335 378	28 766 116	7 755 436	18 862 857 930

Source : *Projet annuel de performances 2013*

Le projet annuel de performances décrit ainsi les enjeux de la scolarisation au niveau de l'enseignement préélémentaire, dont chacun s'accorde à dire qu'il constitue un élément essentiel dans la détection précoce des difficultés et dans la recherche d'une véritable égalité des chances : *« L'école maternelle a pour finalité d'aider chaque enfant, selon des démarches adaptées, à devenir autonome et à s'approprier des connaissances et des compétences afin de réussir au cours préparatoire les apprentissages fondamentaux. Son objectif essentiel est l'acquisition d'un langage oral riche, organisé et compréhensible ».*

Dans ce cadre général, les difficultés devant être repérées dès le plus jeune âge, le Gouvernement a annoncé accorder une importance particulière à l'accueil des enfants de moins de trois ans qui doivent pouvoir être scolarisés *« en particulier dans les zones où se concentrent le plus de difficultés »*. Le Gouvernement n'a pas encore précisé selon quelles modalités et avec quel financement cette priorité sera mise en œuvre.

En tout état de cause, tout comme l'aide personnalisée de deux heures hebdomadaires dont bénéficient les enfants en difficulté, les réflexions en cours et évaluations à venir doivent s'intégrer dans le débat plus large sur les rythmes scolaires.

B. L'AIDE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ

Telle que décrite par le ministère en réponse aux questions de vos rapporteurs spéciaux, une grande continuité existerait dans la politique d'aide aux élèves en difficulté. En effet, *« la mise en place, à la suite de la réforme de l'école de 2008, de dispositifs d'aide aux élèves (aide personnalisée de deux heures hebdomadaires, stages de remise à niveau) permet désormais une prise en charge plus directe des élèves en difficulté par les enseignants eux-mêmes. Par suite, des aménagements ont été apportés dans l'organisation et le fonctionnement des réseaux d'aide spécialisés aux élèves en difficulté (RASED), depuis la rentrée 2009 »*.

Le ministère ajoute néanmoins que *« le dispositif " un maître de plus que de classes " qui sera mis en œuvre à la rentrée 2013 induira une réflexion générale sur l'aide aux élèves et les modalités de celle-ci »*.

A ce stade de la réflexion, l'évolution éventuelle des fonctions des RASED constitue une simple piste. Le plan d'urgence adopté pour la rentrée scolaire 2012 a conduit à la création de 1 000 postes de professeurs des écoles ; une centaine a été rétablie au bénéfice des RASED.

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013

Avec 30,4 milliards d'euros AE = CP, le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » représente à lui seul plus de 47 % des dotations de la mission « Enseignement scolaire ». D'une année sur l'autre, elles progressent de 2,56 %.

Les dépenses de personnel (titre 2) rassemblent plus de 99,5 % des crédits du programme, soit 30,27 milliards d'euros sur 30,4 milliards.

Le tableau ci-après présente la ventilation des crédits par action et fournit une illustration de cette prépondérance.

Présentation par action des crédits demandés en 2013 pour le programme 141

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
Enseignement en collège	10 887 294 045	3 095 104	48 374 112	10 938 763 261
Enseignement général et technologique en lycée	6 855 971 000	1 472 464	17 522 785	6 874 966 249
Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 170 438 469	622 157	12 527 659	4 183 588 285
Apprentissage	6 048 497		1 888 303	7 936 800
Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 011 125 150	221 079	2 092 206	2 013 438 435
Besoins éducatifs particuliers	1 155 262 868		5 939 691	1 161 202 559
Aide à l'insertion professionnelle	48 387 974		5 658 441	54 046 415
Information et orientation	302 424 835	1 105 394		303 530 229
Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	114 921 437		3 761 837	116 683 274
Formation des personnels enseignants et d'orientation	116 466 002	25 987 788		142 453 790
Remplacement	1 391 154 239			1 391 154 239
Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 152 582 581	5 416 432		3 157 999 013
Personnels en situations diverses	54 436 470			54 436 470
Total	30 266 513 567	37 920 418	97 765 034	30 402 199 019

Source : *Projet annuel de performances 2013*

B. LA RÉFORME DU LYCÉE

Engagée en 2010, la mise en œuvre de la réforme du lycée se poursuit à la rentrée 2012. Comme l'indique en préambule le projet annuel de performances 2013, « *les principaux enjeux et objectifs initiaux de la réforme – mieux accompagner chaque élève, mieux préparer à l'enseignement supérieur, permettre une fluidité des parcours – sont maintenus, mais les modalités de leur application pourront être modifiées ultérieurement* ».

Le rapport de la Mission d'accompagnement de la réforme de mars 2012 dresse un bilan mitigé de la réforme. Elle considère que les critiques tiennent « *généralement plus aux difficultés à mettre en œuvre certains points de la réforme qu'au contenu même de cette dernière* ».

Certains axes de la réforme semblent avoir rencontré un écho favorable, comme les stages passerelle qui, lorsqu'ils sont mis en place, rencontrent toujours un grand succès. En revanche, d'autres laissent un

sentiment partagé. Les élèves qui ont bénéficié d'un enseignement en groupe de compétences ont le sentiment qu'il s'agit en réalité plus de groupes de niveau. Bien qu'introduit dès l'entrée en vigueur de la réforme pour la classe de seconde, le tutorat reste très peu développé, voire, dans certaines académies, inexistant.

Si la réforme se heurte au poids des représentations sociales, le rapport souligne toutefois que *« la volonté de casser la représentation hiérarchique des séries que traduit le tronc commun porte au final ses fruits puisque pour la première fois on constate une orientation plus importante des élèves vers la série L alors que celle-ci ne cessait de perdre des élèves »*.

Ces premiers résultats valident l'approche du Gouvernement qui consiste à ne pas précipiter la refondation en faisant table rase de toutes les initiatives lancées au cours des années récentes.

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013

Le programme 230 « Vie de l'élève » est doté de 4,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,19 milliards d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2013, contre respectivement 3,9 milliards et 3,95 milliards en 2012. L'augmentation des crédits atteint près de 7 % en AE et 6 % en CP.

Il représente une part prépondérante des dépenses d'intervention de la mission : en 2013, la part des crédits du titre 6 inscrits sur ce programme dépassera 62 %, en augmentation par rapport à 2012 (62,3 % contre 60,6 %).

La hausse la plus importante concerne l'action 03 « Inclusion scolaire des élèves handicapés », dont le libellé est modifié (+ 20,95 %). Les crédits du titre 6 de l'action 01 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité », qui représentent plus de la moitié de l'ensemble des crédits d'intervention du programme, progressent nettement moins (+ 6,14 %) ainsi que ceux consacrés à l'action sociale (action 04 ; + 2,70 %).

Présentation par action des crédits demandés en 2013 pour le programme 230

(Crédits de paiement ; en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
01	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	972 209 189	25 430 000	1 298 222 955	2 295 862 144
02	Santé scolaire	449 282 717	2 500 000	2 790 296	454 573 013
03	Inclusion scolaire des élèves handicapés (libellé modifié) ¹	256 366 045	17 405 500	305 119 243	578 890 788
04	Action sociale	158 203 545	1 550 000	568 062 103	727 815 648
05	Internats d'excellence et établissements à la charge de l'Etat	40 818 601		11 968 499	52 787 100
06	Actions éducatives complémentaires aux enseignements			78 045 728	78 045 728
Total		1 876 880 097	46 885 500	2 264 208 824	4 187 974 421

Source : *Projet annuel de performances 2013*

B. L'AIDE SOCIALE

Le Gouvernement a pris l'initiative de renforcer l'attractivité des métiers d'enseignants, en « *facilitant l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat* ». A cette fin, la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir comporte un volet consacré à la **création d'emplois d'avenir professeur** (Art. L. 5134-120 du code du travail). Ils consistent en une sorte de « pré recrutement » au métier d'enseignant. Dès le 1^{er} janvier 2013, 6 000 étudiants boursiers, inscrits en deuxième année de licence et âgés de vingt-cinq ans au plus, s'ils s'engagent à présenter les concours de l'enseignement, pourront bénéficier d'une rémunération de 900 euros par mois pendant trois ans et d'une immersion progressive sur le terrain. Au cours des trois ans qui viennent, ce dispositif devrait concerner 18 000 étudiants

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette initiative, qui devrait être de nature à couper court à certaines critiques faciles sur la crise des vocations pour l'enseignement, voire l'impossibilité pratique de recruter dans de bonnes conditions les effectifs de nouveaux enseignants nécessaires pour remplacer ceux qui partent à la retraite ou faire face aux créations de postes. D'ailleurs si l'on en croit certains chiffres rapportés dans la presse, la volonté

¹ *Interrogé par vos rapporteurs spéciaux sur les différences éventuelles entre la maquette de la loi de finances initiale pour 2012 et celle retenue pour 2013, le ministère leur a précisé que ce changement (de « accompagnement des élèves handicapés » à « inclusion scolaire des élèves handicapés ») n'impactait pas le contenu de cette action.*

clairement affichée par le Gouvernement semble avoir déjà commencé à produire ses effets en termes d'attractivité pour le métier d'enseignant : le nombre d'inscrits par poste au concours de professeur des écoles serait passé de 7,5 à 10 entre les sessions de 2012 et 2013 dans l'enseignement du premier degré. Dans le secondaire, il aurait augmenté de 17,1 % en anglais, de 16,1 % en mathématiques et de 12 % en lettres¹.

Le coût du dispositif s'élève à 13,8 millions d'euros

Globalement, en loi de finances pour 2012, 619,5 millions d'euros étaient prévus pour financer l'action sociale en faveur des élèves, à raison de 552,9 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement public (action 04 du programme 230) et 66,6 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement privé (action 08 du programme 139).

Compte tenu des effectifs d'élèves boursiers attendus à la rentrée 2013, 634,5 millions d'euros sont inscrits au sein du projet de loi de finances pour 2013, répartis entre 568 millions d'euros sur le programme 230 et 66,53 millions d'euros sur le programme 139². Pour le Gouvernement, « *ces crédits permettront de couvrir les revalorisations de taux intervenues à la rentrée 2012 (+1,75 % pour les bourses de lycées) et de prévoir, à la rentrée 2013, une revalorisation de 1,75 % des taux de bourses de collège, de la part de bourse de lycée, de la prime à l'internat, de la part de bourse d'enseignement d'adaptation et du montant des exonérations des frais de pension accordées aux élèves des ERPD... et des EREA* ». En revanche, la baisse des fonds sociaux (de 34,4 millions d'euros à 32,1 millions d'euros) témoigne de la nécessité, pour le Gouvernement, de faire preuve d'une grande sélectivité dans le contexte de redressement des comptes publics.

C. LA SCOLARISATION DES ENFANTS HANDICAPÉS : PASSER DU RESPECT FORMEL DU DROIT À SON EXERCICE RÉEL

En juillet dernier, **la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées dans l'éducation nationale** a fait l'objet d'une étude d'ensemble³, d'où il ressort que l'accessibilité de l'école est globalement assurée, au moins l'accessibilité « première », l'accessibilité de droit.

Selon les auteurs de l'étude, les difficultés constatées sont davantage la conséquence d'un manque de places disponibles (en établissements

¹ Source : Le Nouvel Observateur, 29 août 2012.

² Ces crédits se répartissent eux même en 535,9 millions d'euros au titre des bourses et 32,1 millions pour les fonds sociaux au sein de l'enseignement public (programme 230), 63,56 millions pour les bourses et 2,97 millions pour les fonds sociaux au sein de l'enseignement privé.

³ Note n° 2012-100 La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'éducation nationale (rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale).

médico-sociaux et, parfois, au sein des ULIS) ou du retard dans l'affectation d'un AVS que de l'absence de prise en compte de la prescription. Sans méconnaître les efforts menés par ailleurs par le Gouvernement dès cette rentrée, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent néanmoins que se faire l'écho des dysfonctionnements encore trop souvent constatés. Alors que l'on sait que la stabilité de l'environnement éducatif est tout particulièrement nécessaire pour les enfants et les jeunes qui doivent en outre surmonter un handicap, il n'est plus acceptable de se satisfaire de l'exercice formel du droit à l'accompagnement. Comment concevoir, par exemple, que la prise en charge d'un jeune 12 heures par semaine nécessite l'intervention de deux AVS différents ? Comment un jeune qui entame une nouvelle formation peut-il prendre un bon départ en l'absence d'AVS-i au cours des quinze jours suivant la rentrée malgré une décision de la MDPH prise au début du printemps, puis en changeant d'assistant d'abord trois semaines après son affectation et une nouvelle fois après les vacances de la Toussaint ?

Ces situations vécues témoignent de la nécessité de passer du respect du droit à son exercice effectif. Car, comme l'a souligné la note, *« on perçoit bien la « cassure » des 15-16 ans ... et la sortie massive du système éducatif ordinaire à cette étape »*. Au total, pour 100 élèves souffrant de handicap âgés de 11 ans, seuls 38 demeurent scolarisés à 17 ans.

Ses auteurs soulignent combien, à cet âge, le rôle « physique » et matériel de l'AVS n'est plus l'essentiel (malgré quelques handicaps impliquant encore une forte dépendance), mais il devient davantage un assistant pédagogique... Toutes ces tâches dépassent très largement « l'aide à la vie scolaire » et exigent une solide formation. Vos rapporteurs spéciaux appellent donc le Gouvernement à se saisir d'urgence de cette question car il n'est pas acceptable que *« le lycée professionnel reste encore un lieu d'accueil des élèves handicapés plus qu'un lieu d'inclusion où la question de l'insertion professionnelle serait pensée dès l'entrée, anticipant un parcours cohérent et suivi »*.

Il est tout aussi navrant de lire que *« les services de l'orientation semblent peu impliqués dans l'orientation des élèves handicapés, quel que soit le niveau d'enseignement »*. L'élève de CLIS ou d'ULIS est encore trop souvent perçu comme différent avec des besoins en décalage par rapport aux attendus institutionnels des programmes et des horaires officiels.

Quel que soit le type de contrat, la première urgence est d'apporter aux uns et aux autres une solide formation « d'adaptation à l'emploi » au fil des recrutements. Le « Grenelle de la formation et de l'accès à la vie sociale des jeunes handicapés », tenu le 25 janvier 2012, avait conclu que *« l'éducation nationale doit préparer sa rentrée et ne pas recruter à la hâte des AVS non formés et les mettre tout de suite au contact avec les enfants »*. Il est navrant de constater qu'une fois de plus, c'est exactement l'inverse qui s'est produit. Si des dispositifs de formation existent déjà, comme le module de 60 heures destiné aux nouveaux recrutés, par définition il ne peut être

réalisé lorsque le recrutement intervient en urgence, quelques jours avant ou même après la rentrée.

Le Gouvernement entend faire de la formation des enseignants une de ses priorités. Comme l'indique le projet annuel de performances 2013 « *un module de formation destiné aux enseignants qui accueillent des élèves handicapés est mis en place à la rentrée 2012, la formation initiale actuelle ne leur permettant pas toujours de faire face aux difficultés liées au handicap* »¹. Les enjeux sont clairement énoncés : la qualité de la scolarisation, la personnalisation des réponses pédagogiques et la validation des compétences.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'effort très significatif fait en faveur de l'inclusion scolaire des élèves handicapés. Mais, comme lors de leur précédent rapport, ils soulignent que la formation des personnels chargés de l'accompagnement individuel, collectif ou mutualisé des élèves handicapés revêt également une importance cruciale : la formation des AVS, quel que soit leur statut, doit également constituer une priorité. D'autant que la démographie imposera d'intensifier les efforts. En réponse à vos rapporteurs spéciaux, le ministère a estimé que « *si la poursuite de l'effort de scolarisation des enfants en situation de handicap est maintenue alors les effectifs de CLIS augmenteraient de +1,6 à 1,7 % pour les trois prochaines rentrées* »².

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent, enfin, que rappeler la recommandation qu'ils avaient formulée l'année passée dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2012 : la justification des crédits au premier euro n'exclut pas de faire également figurer au projet annuel de performances des indicateurs de contexte ou d'activité des services de l'Etat. Si beaucoup reste à faire en ce domaine, l'un de ces indicateurs ne laisse pas d'inquiéter s'agissant de la scolarisation des enfants et jeunes handicapés : comment accepter que le suivi de la qualité de vie perçue des élèves de troisième (indicateur 3.1) fasse apparaître que la proportion d'élèves déclarant avoir été brimés au collège au cours des deux derniers mois s'établit à 30,9 % (en 2010 comme en 2011) pour les élèves ne se déclarant pas porteurs de handicap mais monte à 52,2 % pour les élèves se déclarant handicapés ? L'inclusion scolaire des élèves handicapés, intitulé de l'action 03 du programme ne sera véritablement réalisée que lorsque cet indicateur ne montrera plus un tel décalage. La cible déterminée pour 2015, soit respectivement 25 % et 40 % montre malheureusement l'ampleur du chemin qui reste à parcourir.

L'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » ne représente qu'une part marginale des crédits du programme 230, soit 60,7 millions d'euros de dépenses d'intervention en AE et 78 millions d'euros en CP. La seule « principale mesure de l'année » concerne le transfert des crédits de rémunération des professeurs d'EPS

¹ Action 03 « Besoins éducatifs particuliers » du programme 140 « Enseignement public du premier degré ».

² L'accroissement de l'ensemble des effectifs des élèves scolarisés dans les écoles publiques et privées est estimé à + 0,2% en 2012, + 0,5% pour la rentrée 2013, puis + 0,4% pour les rentrées 2014 et 2015.

détachés auprès de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) du titre 2 du programme 141 vers le hors titre 2 du programme 230. Ce transfert représente 3,2 millions d'euros et s'ajoute à la subvention versée à l'UNSS, qui s'élève à 16,6 millions d'euros.

Ce mouvement fournit l'occasion d'évoquer un référé adressé par la Cour des comptes à votre commission des finances sur la situation de cette association.

Conclusions du référé de la Cour des comptes relatif à l'Unss

UNE ORGANISATION COÛTEUSE AU RÔLE MAL DÉFINI

Plus d'un million d'élèves de l'enseignement secondaire pratiquent une activité sportive volontaire au sein de leur établissement. Les enseignants d'éducation physique et sportive (EPS) des collèges et des lycées sont autorisés à y consacrer trois heures par semaine, venant en déduction de leurs obligations de service hebdomadaire. La Cour constate que le volume total des heures d'enseignement affectées à cette activité représente environ 4 800 postes en équivalent temps plein (ETP), ce qui, sur la base d'un coût de 55 000 euros par ETP, lui permet d'estimer à 264 millions d'euros le montant de cette dépense chaque année. En outre, le ministère de l'éducation nationale subventionne l'UNSS à hauteur de 17 millions d'euros par an.

Sur le plan juridique, l'organisation du sport au sein des établissements présente des particularités fortes. Si l'UNSS est une association, le ministre de l'éducation nationale en assure la présidence et l'Etat est majoritaire au sein de son conseil d'administration. Contrairement au principe de libre association, la création d'une association constitue une obligation dans chaque établissement scolaire du second degré ; cette association est présidée de droit par le chef d'établissement.

La Cour estime qu'au demeurant, les missions de l'UNSS n'ont pas été clairement définies, ni des objectifs fixés en terme de développement de la pratique sportive, pourtant élément reconnu de la réussite scolaire.

UNE ORGANISATION PEU ÉVALUÉE ET DONT LES RÉSULTATS SONT LIMITÉS

Outre les faiblesses, voire l'inexistence, de l'évaluation des enseignants concernés, la Cour déplore le maigre succès de la pratique sportive qui ne concerne que 24 % des collégiens (et une proportion encore plus faible de ceux qui relèvent du réseau « ambition réussite » : 19 %), 14 % des élèves des lycées généraux et technologiques et 13 % des élèves des lycées professionnels.

DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

Après avoir noté la place très limitée du sport scolaire dans les projets d'établissements et les projets académiques, la Cour appelle de ses vœux une réflexion sur une rénovation de l'organisation du « sport scolaire ».

La réponse du ministre de l'éducation nationale aux observations de la Cour est d'ordre général. Il souligne l'originalité de l'organisation du sport scolaire. Il évoque les adaptations en cours ou à venir (lettre de mission au directeur national de l'UNSS, signature d'une convention pluriannuelle d'objectifs), au service d'un objectif prioritaire, amener un pourcentage plus important d'élèves de l'éducation prioritaire à pratiquer une activité sportive d'une manière régulière. Une note du 7 mars 2012 de la direction générale de l'enseignement scolaire a décliné cet objectif au niveau de chacune des académies, appelées par ailleurs à inscrire un volet « sport scolaire » dans leur projet.

Le financement de l'UNSS par le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative est bien moindre que celui apporté par le ministère de l'éducation nationale, soit, en 2011, 3,8 millions d'euros. Mais la démarche du ministère des sports semble nettement plus avancée que celle du ministère de l'éducation nationale. Une convention pluriannuelle d'objectifs a été signée pour les années 2009 à 2012. Cette convention comporte six objectifs, que le ministère détaille dans sa réponse, de même que les indicateurs mis en place pour en évaluer la réalisation. Toutefois, le caractère récent du contrat d'objectifs ne permet pas de mesurer une tendance nette, ni - a fortiori - un accroissement sensible de la pratique sportive dans le monde scolaire.

Les relations entre l'UNSS et son partenaire principal, le ministère de l'éducation nationale sont en cours de redéfinition. Lors de sa conférence de presse de rentrée, le ministre de l'éducation nationale a consacré un long développement à la question du sport au sein du système éducatif, insistant notamment sur son rôle pour l'égalité des chances et pour la formation citoyenne des jeunes. Il a annoncé que la formation des Jeunes officiels UNSS sera encouragée et valorisée au baccalauréat dès la session 2013. Cette question pourrait donc faire l'objet d'une observation ou d'un développement particulier au sein du rapport spécial sur la mission « enseignement scolaire », sachant qu'elle ne constitue qu'un des multiples aspects de la refondation de l'école¹.

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013

Les dotations inscrites au programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » au sein de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent, pour 2013, à 7,081 milliards d'euros AE = CP. Elles sont égales, à moins d'un million d'euros près à celles de 2012. A l'exception de l'action 10 « Formation initiale et continue des enseignants » et, dans une moindre mesure, l'action 12 « Soutien », les crédits sont au mieux stabilisés.

La présentation du programme inscrite au projet annuel de performances 2013 ne se distingue pas de celle de l'ensemble de la mission, en particulier du programme 141 « Enseignement public du second degré ». Au contraire, le document réaffirme que « *l'Etat a, vis-à-vis des établissements privés sous contrat, les mêmes exigences pour les élèves concernés que pour ceux de l'école publique, y compris en faveur des populations scolaires les plus fragiles* ».

89,35 % des crédits (contre 89,20 % l'année dernière) correspondent à des rémunérations directes de personnel. Le nombre de personnes physiques prises en charge par l'Etat diminue légèrement : 137 022 contre 138 639, traduisant l'extension en année pleine du schéma d'emplois de 2012. L'Etat

¹ Document du 10 septembre 2012 disponible sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr/Publications/Les-activites-sportives-volontaires-dans-l-enseignement-du-second-degre.

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

**Présentation par action des crédits demandés en 2013
pour le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
01	Enseignement préélémentaire	442 309 684			442 309 684
02	Enseignement élémentaire	1 167 021 732			1 167 021 732
03	Enseignement en collège	1 871 217 369			1 871 217 369
04	Enseignement général et technologique en lycée	1 199 003 197			1 199 003 197
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	758 503 784			758 503 784
06	Enseignement post-baccalauréat en lycée	258 868 833			258 868 833
07	Dispositifs spécifiques de scolarisation	149 649 116			149 649 116
08	Actions sociales en faveur des élèves			66 535 517	66 535 517
09	Fonctionnement des établissements			643 710 622	643 710 622
10	Formation initiale et continue des enseignants	26 080 600		40 398 280	66 478 880
11	Remplacement	167 148 407			167 148 407
12	Soutien	285 500 000	5 531 354		291 031 354
Total		6 325 302 722	5 531 354	750 644 419	7 081 478 495

Source : *Projet annuel de performances 2013*

B. LES SPÉCIFICITÉS DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

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

L'action 09 « Fonctionnement des établissements » représente, pour l'essentiel, la dépense liée au versement du forfait d'externat aux établissements d'enseignement privé pour chacun de leurs élèves inscrits dans une classe sous contrat d'association avec l'Etat. Le montant alloué pour chaque élève varie en fonction de la formation qu'il suit ; ces divers montants, ou « taux », sont fixés par un arrêté interministériel annuel.

La mesure de l'évolution de la dotation versée à ce titre doit tenir compte du transfert de compétences de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie au 1^{er} janvier 2012, qui a représenté 17,46 millions d'euros, ramenant ainsi le montant prévu à 612, 03 millions d'euros. A structure constante, les crédits consacrés au forfait d'externat sont donc appelés à augmenter de 3,39 millions d'euros « *du fait de l'accroissement prévisionnel des effectifs d'élèves à la rentrée de septembre 2012 (1 198 705 élèves attendus dans le second degré pour l'année scolaire 2012-2013, soit une hausse de près de 0,55 %) et de l'évolution de leur répartition entre les diverses formations* »¹.

Cette somme de 615,4 millions d'euros représente 513 euros par élève du second degré, dont 502 euros pour un collégien, 497 euros pour un lycéen dans l'enseignement général et technologique et 637 euros dans l'enseignement professionnel.

Conclusions du référé de la Cour des comptes concernant la situation financière du régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privé sous contrat

Il y a quelques semaines, la Cour des comptes a transmis à votre commission des finances un référé dans lequel elle déplore la situation financière préoccupante du régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privé sous contrat².

Créé par la loi n° 2005-05 du 5 janvier relative à la situation des maîtres des établissements privés sous contrat, le régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements privés sous contrat (soit un peu moins de 140 000 agents en 2011, selon les données de l'INSEE) est un régime supplémentaire obligatoire qui a pour objet de contribuer au « traitement social équitable » entre les maîtres de l'enseignement public et ceux des établissements privés sous contrat, selon le principe posé par la loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977, dite loi Guerneur.

¹ *Projet annuel de performances 2013.*

² *Documents du 30 octobre 2012 disponibles sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr/Publications/Situation-financiere-du-regime-additionnel-de-retraite-des-personnels-enseignants-et-de-documentation-des-etablissements-privés-sous-contrat.*

Ce régime est financé par une cotisation de 1,50 % sur l'ensemble des rémunérations, partagée à parts égales entre l'Etat et les personnels concernés, sans au demeurant que cette cotisation supplémentaire pèse en réalité sur le traitement net perçu par ces derniers, dans la mesure où l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 les a rattachés au régime de retraite des fonctionnaires alors qu'ils dépendaient auparavant du régime général d'assurance maladie. La perte de recettes qu'il doit supporter à ce titre a été évaluée par la Cour à 30 millions d'euros en 2010.

Ce régime à prestations définies sert une pension à partir de 60 ans, la quotité était fixée à 5 % du total formé par les retraites servies par le régime général (CNAV) et par les régimes complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO). Ce taux devait s'accroître d'un point tous les cinq ans pour atteindre 10 % à compter du 1^{er} septembre 2030, afin de combler l'écart de pension généralement mis en avant entre les enseignants du secteur privé et leurs homologues du secteur public. La loi de finances pour 2006 a ensuite ramené à 2020 l'échéance initialement fixée à 2030 et a accéléré le rythme d'évolution des taux de versement de la pension. Enfin, lors de la création du régime, des « droits gratuits que la Cour juge « substantiels » ont été accordés à des agents qui n'y avaient, par construction, jamais cotisé.

La Cour évalue à 1 605 euros le montant annuel moyen de la pension additionnelle perçue par les 24 224 agents qui en bénéficient, sur la période 2005-2010, ce qui représente 8 % du montant total moyen des pensions perçues par les intéressés.

Après son analyse d'un régime qu'elle qualifie d'avantageux, la Cour souligne sa **situation financière très préoccupante**, d'autant que les structures chargées de son contrôle n'ont été mises en place que très progressivement : le cabinet d'actuaire chargé d'évaluer l'équilibre financier du régime n'a pu présenter son premier rapport que le 26 janvier 2010 et ce n'est qu'un an plus tard que le commissaire contrôleur des assurances chargé de le suivre a été désigné.

Les trois rapports remis par l'actuaire du régime ont montré le caractère très déséquilibré de son financement. D'ailleurs, il se trouve en déficit technique depuis 2010 et ses réserves seront épuisées en 2019.

La Cour souligne que « *ce régime doit donc être très rapidement réformé, eu égard au risque qu'il fait peser sur les finances publiques* » ; elle évoque différentes mesures : gel des pensions, blocage au taux actuel, limitation ou suppression des droits gratuits, augmentation du taux de cotisation...

Plus fondamentalement, elle appelle de ses vœux **un examen plus complet et plus précis des écarts réels de pensions entre les enseignants du secteur public et les maîtres de l'enseignement privé sous contrat**. De son point de vue, le constat est sans appel : « *La différence de 20 % généralement alléguée, qui a constitué le motif de la création du régime, ne repose pas en effet sur une analyse étayée. Selon une première et récente étude statistique, le régime additionnel aurait ainsi pour effet de faire bénéficier les maîtres de l'enseignement privé dont l'indice de fin de carrière est inférieur à 690 – ce qui est le cas d'une majorité d'entre eux – d'une retraite supérieure à la pension de leurs homologues du secteur public* ».

De fait, à l'origine, aucun caractère rétroactif n'avait été introduit et seules les années de service d'enseignement postérieures à l'entrée en vigueur de la loi Guermeur étaient prises en compte dans le calcul des revenus de remplacement. **Fin 2004, un maître du secteur privé ne pouvait totaliser qu'au maximum 108 trimestres alors même qu'il aurait validé auprès de ses organismes d'assurance vieillesse 160 trimestres de cotisation. Les syndicats de l'enseignement privé estimaient alors à 20 % l'écart entre pensions des enseignants du public et du privé.**

Si on peut d'autant mieux comprendre le souci exprimé en 2005 de faire en sorte qu'à salaire égal retraite égale que les enseignants du privé sont rémunérés par l'Etat, **l'écart de durée de cotisation prise en compte dans le calcul de la retraite est par définition allé s'amenuisant au fil du temps**. Par ailleurs, le « partage » du financement entre l'Etat et les enseignants n'est plus qu'un lointain souvenir et c'est la solidarité nationale qui finance **un régime qui ne repose pas sur une inégalité de situations clairement établie**.

Si tel est bien le cas, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater **qu'une réforme du régime s'impose**. Dans la mesure où les enseignants du privé et ceux du public dépendent de deux régimes sociaux différents, il est par nature difficile de faire coïncider parfaitement leur situation, encore plus à la retraite qu'en activité. Le meilleur moyen de ne pas remettre en cause la pérennité même du régime conduit à le faire évaluer rapidement, d'autant que l'Etat finance par ailleurs le régime de retraite temporaire (RETREP pour les enseignants du privé en général et ATCAA pour les maîtres de l'enseignement agricole), à hauteur de 300 millions d'euros chaque année.

C'est dans cette direction que semble s'être engagé le Gouvernement, du moins si l'on en croit la réponse apportée par la Ministre des affaires sociales et de la santé aux observations de la Cour, le 12 octobre 2012 : « **il est donc indispensable de procéder au plus vite à une réforme de ce régime, qui devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013** ». Elle évoque deux pistes privilégiées : le renforcement de l'équité intergénérationnelle, qui passe par une modification en profondeur du système des droits gratuits et la maîtrise des dépenses, « *par un gel du calendrier de montée en charge du taux de pension, afin de le stabiliser à son taux actuel de 8 %. La solvabilité du régime, au-delà de 2030, serait par ailleurs atteinte par un relèvement concomitant des cotisations* ».

Dans la réponse qu'il a à son tour apportée aux observations de la Cour, le 29 octobre 2012, le Ministre de l'éducation nationale, se fondant sur les résultats d'un travail de comparaison mené par sondage, explique que le différentiel de pension existe toujours. Mais il précise que « *pour les enseignants du privé dont l'indice de fin de carrière est inférieur à 650 (certifiés de classe normale, adjoints d'enseignement, professeurs des écoles de classe normale, instituteurs), le RAR compense, voire surcompense le différentiel de pension* ». Or, comme il l'indique ensuite, « *63 % des départs à la retraite constatés dans le second degré concernent des personnes dont l'indice terminal est inférieur ou égale à l'indice 650, contre 87 % dans le premier degré* ». L'effet « surcompensateur » paraît donc largement répandu. Après avoir rappelé les possibles pistes de réforme du régime, le Ministre souligne toutefois que « *les solutions à retenir devront trouver un équilibre entre les objectifs de redressement financier à atteindre et l'acceptabilité sociales d'une réforme touchant à l'une des composantes spécifiques du régime social des 130 000 maîtres du privé* ».

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

A. LES CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PLF POUR 2013

En 2013, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » disposera de 2,24 milliards d'euros en AE et de 2,15 milliards d'euros en CP.

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

Présentation par action des crédits demandés en 2013 pour le programme 214

(Crédits de paiement ; en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
01	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	372 625 444				372 625 444
02	Evaluation et contrôle	70 989 743	4 998 476			75 988 219
03	Communication	8 767 658	5 149 642			13 917 300
04	Expertise juridique	9 898 968	6 128 658			16 027 626
05	Action internationale	5 373 726	7 944 646		2 425 962	15 744 334
06	Politique des ressources humaines	529 311 971	91 880 800		17 200 000	638 392 771
07	Établissements d'appui de la politique éducative		202 957 119			202 957 119
08	Logistique, système d'information, immobilier	254 262 069	287 214 060	64 200 000	13 600 000	619 276 129
09	Certification	162 908 734	28 641 019			191 549 753
10	Transports scolaires				3 822 845	3 822 845
Total		1 414 138 313	634 914 420	64 200 000	37 048 807	2 150 301 540

Source : *Projet annuel de performances 2013*

L'évolution des crédits, égale à + 4,3 % en AE et + 2,7 % en CP masque des phénomènes de nature fondamentalement différentes selon les actions. D'une manière générale, le ministère de l'éducation nationale participe à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat, ce que reflète, en particulier, l'évolution de l'emploi au sein des opérateurs.

En revanche, la forte augmentation constatée sur l'action 08 « Logistique, système d'information, immobilier » ne traduit pas véritablement une volonté déterminée. L'accroissement des besoins en AE, soit + 95 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, s'explique par la nécessité de couvrir la durée ferme de nouveaux baux passés pour le relogement de services académiques en Ile-de-France. L'année dernière, le même phénomène avait déjà entraîné une augmentation de cette dotation de 45 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

B. LES EFFORTS DEMANDÉS AUX OPÉRATEURS

Emplois (ETP) sous plafond des opérateurs du programme « Soutien »

	<i>Prévisions 2012</i>	<i>Prévisions 2013</i>
CEREQ	131	130
CIEP	230	231
CNED	1 797	1 783
ONISEP	548	544
SCEREN	1 773	1 757
Total	4 479	4 445

Source : Rapport annuel de performance 2011 et projet annuel de performances 2013

Par le passé, vos rapporteurs spéciaux ont souligné combien était incertain le suivi du schéma d'emplois des opérateurs de la mission. Inscrite dans le projet de loi de finances pour 2012, la correction de plusieurs erreurs d'imputation comptable a permis d'améliorer la vision d'ensemble des emplois des opérateurs.

En revanche, en 2011 encore, « *la nécessité de geler des postes afin de dégager des marges de manœuvre pour financer leurs activités* »¹ a conduit à créer un écart important entre le nombre d'emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs inscrit en prévision dans le projet de loi de finances et réalisé, tel que décrit dans le rapport annuel de performance de l'exercice considéré. Déduction faite du transfert de 245 emplois suite à la dissolution de l'INRP au 1^{er} janvier 2011, l'écart global atteint - 529 emplois, à comparer à un total de 4 135 en réalisation, soit 12,8 %.

La diminution constatée entre la prévision pour 2012 et celle inscrite dans le projet de loi de finances pour 2013 traduit l'effort du ministère de l'éducation nationale en faveur du redressement des finances publiques. Les subventions pour charges de service public passent de 209,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à 210,6 millions d'euros, ce qui représente moins de 0,6 % d'augmentation. Les mesures statutaires d'accroissement de la masse salariale font plus que compenser les économies, à hauteur de 2 millions d'euros, réalisées sur leur fonctionnement.

¹ *Source : Rapport annuel de performance 2011.*

CHAPITRE IV L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux s'étaient inquiétés de l'évolution des emplois d'enseignants dans l'enseignement technique agricole public et, plus généralement, de la situation de l'ensemble du programme 143. Comme l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2011, « *l'absence de chef de file et le manque de coordination dans la gestion entre les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture rendent largement fictif le caractère interministériel de la mission Enseignement scolaire* ».

En pratique, pour l'enseignement technique agricole, le budget 2012 signifiait toujours moins d'enseignants, moins de moyens, moins de classes et moins d'élèves. Vos rapporteurs spéciaux ont donc choisi de consacrer un chapitre distinct à l'examen de ce programme de la mission.

I. UNE ORGANISATION ORIGINALE AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF

A. UN ENSEIGNEMENT PARTAGÉ

1. Le programme 143 : une structure à part dans la mission « Enseignement scolaire »

L'enseignement agricole présente un caractère social marqué, un fort ancrage territorial (en particulier dans les zones rurales ou de déprise démographique) et des modes d'enseignement propres qui le distinguent au sein de la mission « Enseignement scolaire ». Par son rôle d'animation des territoires, sa capacité d'innovation technique et pédagogique, l'enseignement agricole comporte des spécificités qui sont autant d'atouts pour enrichir le cadre éducatif national. En temps de crise économique, cette voie conduit vers l'emploi des jeunes, parfois en difficulté, qui seraient sans cela souvent sortis du système éducatif. L'organisation académique et les pratiques d'enseignement originales, avec des structures pratiquant l'alternance et entretenant une grande proximité avec les milieux professionnels, contribuent aux bons résultats obtenus en termes de résultats aux examens et d'insertion professionnelle.

La direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) est responsable du programme, qu'elle gère en s'appuyant sur les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) qui assurent le rôle d'autorité académique.

Le programme 143 recouvre un ensemble cohérent en termes de périmètre de formation et d'établissements subventionnés. Dans ses conclusions rendues en mars 2008, le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) avait d'ailleurs recommandé le maintien de la structuration en cinq actions, de volumes financiers certes inégaux, mais organisées par centres de coûts et leviers d'action cohérents.

Le programme 143 finance plus de 800 établissements publics et privés¹, de la classe de quatrième à la terminale, auxquels il faut rajouter les formations supérieures courtes délivrées dans les lycées (BTS et classes préparatoires aux grandes écoles). La plupart de ces établissements possèdent un internat, ce qui est une spécificité propre à l'enseignement agricole. Selon les chiffres du ministère de l'agriculture, le nombre d'élèves du second degré et d'étudiants de l'enseignement supérieur court s'élève à la rentrée 2011 à 174 104, en progression de 1,4 % après une diminution de 0,6 % à la rentrée 2010.

Evolution du nombre d'élèves

	2010	2011	2011/2010	2012 ²	2012/2011
Public	63 162	63 667	0,80 %	62 812	-1,34 %
Privé	108 524	110 437	1,76 %	107 600	-2,57 %
<i>dont temps plein</i>	<i>55 006</i>	<i>55 910</i>	<i>1,64 %</i>		
<i>dont rythme approprié</i>	<i>53 518</i>	<i>54 527</i>	<i>1,89 %</i>		
Total général	171 686	174 104	1,41 %	170 412	-2,12 %

Source: réponse au questionnaire budgétaire

La répartition des effectifs entre les différentes catégories d'établissements reste relativement stable : elle est d'environ 36,5 % dans l'enseignement public, 32,1 % dans l'enseignement privé temps plein et 31,3 % dans l'enseignement privé du « rythme approprié ». L'accroissement des effectifs est cependant plus rapide au sein de l'enseignement privé :

- l'enseignement public, accueille 493 élèves et étudiants de plus (+ 0,80 %) qu'à la rentrée 2010, augmentation qui fait suite à trois années de baisse ;

- l'enseignement privé accueille 1 944 élèves supplémentaires (+ 1,76 %) par rapport à la rentrée précédente. Cette augmentation concerne à la fois le temps plein (+ 903 élèves) et le rythme approprié (+ 1 041 élèves).

¹ Etablissements Publics Locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricole (EPLEFPA) et établissements privés sous contrat avec l'Etat.

² Estimation à fin août 2012.

Les effectifs du second cycle professionnel (CAPA, BEPA, Bac Pro, 2nde professionnelle) ont augmenté de façon conjoncturelle en lien avec la réforme de la voie professionnelle initiée en 2009, les effectifs des autres cycles étant en diminution. La réforme de la voie professionnelle, qui a mis en place dès la seconde un cursus permettant d'accéder au baccalauréat professionnel en trois ans, a concerné en 2009 toutes les spécialités, sauf celles des services, des activités hippiques, de l'animalerie de laboratoire, de l'agriculture des régions chaudes, pour lesquelles cette mise en œuvre est intervenue à la rentrée 2011.

Cette réforme a eu un effet à la hausse en 2011 avec un quasi doublement du taux d'accès au niveau du baccalauréat (62,7 % en 2011 pour les élèves entrés en seconde professionnelle en 2009 au terme d'un parcours en trois ans, contre 30,5 % en 2010, pour les élèves entrés en BEPA en 2007 au terme d'un parcours en quatre ans). Cette hausse conjoncturelle devrait être suivie d'une baisse équivalente à la rentrée 2012, avec la sortie de la cohorte entrée en BEPA en 2008. En 2012, il n'y a donc plus que trois générations d'élèves en second cycle professionnel contre quatre avant la réforme pour les spécialités réformées en 2009.

De fait, selon les remontées prévisionnelles des établissements de fin août 2012, les effectifs prévus s'élèveraient à 62 812 élèves pour le public (- 1,34 % par rapport à 2011) et à 107 600 élèves pour le privé (- 2,57 % par rapport à 2011), pour un total de 170 412 élèves (soit - 2,12 % par rapport à la rentrée 2011). Cette baisse prévisible souligne le caractère transitoire et exceptionnel de 2011. Ces évolutions résultent, pour l'essentiel, des effets de la mise en œuvre de la réforme de la voie professionnelle avec le passage d'un cursus de baccalauréat professionnel en quatre ans en un cursus en trois ans. En second cycle professionnel, la rentrée 2012 est marquée par la fin de la double génération du baccalauréat professionnel pour les spécialités réformées en 2009. Pour 2013 et 2014, une hausse suivie d'une baisse peut être anticipée avec, en décalé, les effets liés à la deuxième vague de la réforme. Ce n'est qu'à compter de la rentrée 2014 que les effectifs devraient évoluer de manière moins heurtée.

2. Des résultats encourageants

Si les **taux de réussite** aux examens sont en augmentation entre 2010 et 2011, les valeurs cible pour les années à venir ne font pas apparaître d'amélioration supplémentaire. Au contraire, les prévisions pour 2012 et 2013 marquent un recul par rapport à 2011.

Taux de réussite aux examens des élèves de l'enseignement agricole

(en %)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	Prévision PAP 2012	Prévision 2012 actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
BTSA	76,0	78,3	-	-	-	-
Bac S Bac Techno	77,3	82,9	-	-	-	-
Bac Pro BTA	89,5	90,2	-	-	-	-
CAPA	85,1	85,8	-	-	-	-
Moyenne pondérée	83,4	86,0	81,5	83,5	84,0	86,0

Source: *Projet annuel de performances pour 2013*

En matière d'insertion professionnelle, malgré les mesures mises en place en faveur de l'insertion, les prévisions traduisent le contexte de tension sur le marché de l'emploi, suite à la sortie simultanée du système scolaire de deux générations de titulaires du baccalauréat professionnel, aussi bien en juin 2012 qu'en juin 2014, ainsi que de diplômés du Brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) plus nombreux en juin 2014 et juin 2016. En outre, l'augmentation significative des formations relevant du certificat d'aptitude professionnel agricole (CAPA) peut, elle aussi, rendre plus difficile l'insertion des titulaires de diplômes de niveau V.

Taux d'insertion professionnelle des élèves de l'enseignement agricole

(%)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	Prévision PAP 2012	Prévision 2012 actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Insertion à 7 mois BTSA	71,9	78,3	73,5	74,0	75,0	75,0
Insertion à 7 mois Bac Pro - BTA	72,6	70,8	73,0	72,5	68,0	71,0
Insertion à 7 mois CAPA	54,7	51,4	55,0	54,0	50,0	52,0
Insertion à 33 mois – BTSA	93,5	-	-	-	96,0	96,0
Insertion à 33 mois Bac Pro - BTA	-	-	95,0	95,0	-	93,0
Insertion à 33 mois CAPA	-	68,7	-	-	-	70,0

Source : *Projet annuel de performances 2013*

Selon les prévisions du ministère de l'agriculture, des tensions risquent d'apparaître sur le marché de l'emploi entre 2012 et 2014, du fait de la sortie simultanée du dispositif scolaire de deux générations de baccalauréat professionnel, ainsi que de diplômés du Brevet de technicien supérieur agricole (BTSA). En outre, l'augmentation significative des formations relevant du certificat d'aptitude professionnel agricole (CAPA) pourrait, elle aussi, saturer les emplois de qualification de niveau V.

Malgré les tensions à prévoir sur le marché du travail, liées à des cohortes plus nombreuses, les prévisions restent bonnes et attestent de la

capacité de l'enseignement agricole à conduire les jeunes vers l'emploi. Plus le diplôme est élevé, meilleure est l'insertion professionnelle, aussi bien pour la voie scolaire que pour l'apprentissage. Il convient toutefois de souligner le décalage important qui persiste entre les taux d'insertion des femmes et ceux des hommes. Selon les chiffres du ministère de l'agriculture, les femmes, qui choisissent majoritairement le secteur des services, connaissent des taux d'insertion inférieurs de 10 à 20 points à ceux des hommes selon les diplômes.

B. LE PILOTAGE DU PROGRAMME

1. Une coordination entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'éducation nationale en voie d'amélioration

Dans sa note d'exécution budgétaire 2011, la Cour des comptes a, une fois de plus, dénoncé *« l'absence d'approche commune à l'éducation nationale et au ministère de l'agriculture du projet annuel de performances »*. Elle constate par ailleurs que *« des domaines importants de la gestion, où des gains d'efficience sont possibles, restent pour l'instant exclus de ce rapprochement : ainsi, les concours de recrutement des enseignants restent séparés entre ces deux filières, même pour les matières générales (français et mathématique par exemple). La gestion des remplacements des enseignants absents n'est pas non plus coordonnée sur le terrain, ce qui entraîne une inefficience quand, par exemple, des titulaires sur zone de remplacement sont inemployés dans un rectorat alors que l'enseignement agricole recrute simultanément des contractuels dans la même discipline pour faire face à ses besoins »*.

A l'inverse, le CIAP a recommandé en 2008 le maintien du programme 143 au sein de la mission « Enseignement scolaire », reconnaissant ainsi la contribution de ce réseau au système éducatif français. La gestion de la carte des formations et des moyens a été déconcentrée, dans le cadre des orientations nationales, les DRAAF assurant le rôle d'autorité académique. Seule exception à ce principe, certaines formations « à enjeux particuliers » font toujours l'objet d'un suivi spécifique par l'administration centrale.

Les administrations centrales sont engagées dans un processus d'échanges plus approfondis sur la conduite des politiques éducatives et la gestion des personnels. Une convention a ainsi été signée entre les deux ministères en septembre 2011 afin d'organiser régulièrement des réunions entre les DRAAF et les recteurs au niveau national. La concertation entre recteurs et DRAAF est également encouragée à travers la conclusion de partenariats au niveau régional, pour l'apprentissage des langues, la procédure d'orientation des élèves de troisième et de terminale, et l'établissement de la carte scolaire pour les filières générales.

Outre les partages de locaux et d'équipements et l'accueil en détachement d'enseignants de l'éducation nationale, les mises en commun des

équipes éducatives et des personnels administratifs, techniciens, ouvriers, sociaux et de santé (ATOSS) se développent sous conventionnement.

Les ministères concernés se sont par ailleurs engagés à veiller avec le ministère du budget à la cohérence des orientations budgétaires applicables aux deux systèmes d'enseignement.

2. La démarche de performance et le dialogue de gestion

Au-delà des six indicateurs présentés dans les projets annuels de performances, l'enseignement technique agricole est évalué au cours des dialogues de gestion avec 14 indicateurs, dont huit indicateurs techniques mesurant l'efficacité scolaire, l'accueil d'élèves handicapés, les taux de boursiers, le suivi de la situation financière des établissements, la mobilité à l'international, la dotation globale par élève...

La démarche de performance adoptée consiste à décliner à chaque niveau opérationnel – établissement, DRAAF, DGER – les axes de la stratégie de performance présentée en loi de finances. Les DRAAF, exerçant les fonctions d'autorité académique pour l'enseignement agricole, établissent un « projet stratégique et de performance » (PSP). Celui-ci inclut notamment les orientations régionales pour l'enseignement agricole en lien avec les autres politiques du ministère. Les directeurs d'établissements conçoivent un « projet d'établissement » (PE), qui s'inscrit dans les grandes orientations définies aux niveaux national et régional, et adapte leurs modalités de mise en œuvre au contexte de leur structure.

Le pilotage de cet ensemble se fait à travers deux outils : les dialogues de gestion et les réseaux thématiques. Les réflexions organisées dans le cadre d'une large concertation sur l'enseignement agricole public, fin 2009, ont systématisé l'exercice d'un dialogue de gestion entre les DRAAF et les établissements, en établissant une « charte de pilotage » dont l'objectif est de mieux articuler les outils et les calendriers de travail. Des réseaux thématiques réunissent par ailleurs des correspondants locaux en région ou en établissement, sous la conduite de l'administration centrale¹.

¹ *Les correspondants locaux exercent des fonctions de relais auprès des enseignants et des cadres de l'enseignement agricole (responsables d'exploitations agricoles des lycées, directeurs de centres de formation pour adultes ou centres d'apprentissage, conseillers principaux d'éducation ou proviseurs des lycées, etc.) en mutualisant les compétences, en incitant et en accompagnant la réalisation de projets sur le terrain.*

II. 2013 : UN DÉBUT DE RÉÉQUILIBRAGE APRÈS DES ANNÉES DE TENSION BUDGÉTAIRE

A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION

1. L'exécution budgétaire 2012

Les crédits du programme 143 ouverts en loi de finances initiale pour 2012 atteignaient 1 325 millions d'euros en AE et 1 303 millions d'euros en CP, soit 2 % des CP de la mission « Enseignement scolaire ». Hors dépenses de personnel, les crédits ouverts représentaient 484,8 millions d'euros en AE et 472,1 millions d'euros en CP.

Les crédits votés en loi de finances initiale hors dépenses de personnel ont été soumis à l'application d'une réserve de précaution, dont le montant s'est élevé à 27,6 millions d'euros en AE et 26,8 millions d'euros en CP (soit 5,7 % des crédits en AE et en CP). Suite aux préconisations de la Cour des comptes dans son audit des finances publiques, 1,7 million d'euros d'AE supplémentaires ont été gelés en juillet 2012. En 2011, la réserve de précaution, jugée déjà importante, ne représentait que 4,57 % des CP.

En sens inverse, des reports de crédits du budget 2011 ont été autorisés sur l'exercice 2012 par arrêté du 27 mars 2012 à hauteur de 18,7 millions d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP. Les AE ainsi reportées ne devaient être utilisées qu'en cas d'insuffisance éventuelle, dans l'hypothèse où la gestion en AE \neq CP serait maintenue pour les établissements privés. La décision ayant été prise de passer à une gestion en AE = CP¹, ces AE ont été intégrées à la réserve de précaution.

Au 1^{er} septembre 2012, le responsable de programme disposait donc de 455,5 millions d'euros en AE et de 445,8 millions d'euros en CP, soit 94 % des crédits votés en LFI. Par ailleurs, le responsable de programme disposait sur les crédits hors personnel de 17,4 millions d'euros de crédits supplémentaires suite à un mouvement de fongibilité asymétrique effectué pour le versement de la subvention « article 44 »² aux établissements privés.

Comme en 2011, les sous-actions 143-01-03 « CAS pension des CFA-CFPPA » et 143-01-05 « Assistants d'éducation », dont les dépenses s'apparentent à des dépenses de personnel, se sont vu appliquer un gel différencié de 0,5 % : le responsable de programme disposait donc au 1^{er} septembre 2012 de 99,5 % des crédits votés en LFI.

¹ Les subventions allouées sont calibrées pour couvrir les engagements et les paiements au titre de l'année civile, et non plus l'année scolaire.

² En référence à l'article 44 du décret du 14 septembre 1988.

Reports de charges prévisibles fin 2012

Comme chaque année, l'exécution budgétaire donnera lieu à des reports de charges importants compensés, compte tenu de la faible élasticité des dépenses, par la levée de la réserve de précaution.

Hors abondement du programme en loi de finances rectificative et levée de la réserve de précaution, le montant des reports de charges prévisibles fin 2012 s'élève selon le ministère de l'agriculture à 23,5 millions d'euros en CP (9,5 millions d'euros en CP pour l'enseignement privé du temps plein et 13,9 millions d'euros en CP pour l'enseignement privé du rythme approprié).

Comme chaque année, le MAAF demandera la levée de la réserve de précaution 2012 sur les protocoles du privé afin de limiter ce report de charges. Après dégel, le report devrait s'élever à 2,94 millions d'euros en CP. Du fait du passage à une gestion en AE = CP de l'enseignement technique privé, un excédent d'autorisations d'engagements est anticipé fin 2012 et aucun report de charges en AE n'est à prévoir.

Enfin, selon le ministère, la dotation relative aux diplômes de l'enseignement agricole présente un risque de report de charges du fait du double flux de candidats consécutif à la révision de la voie professionnelle.

2. Le début de rétablissement des moyens

A l'instar des programmes de la mission qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, l'évolution des crédits de l'enseignement technique agricole traduit la priorité consacrée à la jeunesse, selon des modalités analogues à celles des autres dotations de l'enseignement scolaire.

Présentation des crédits de paiement de l'enseignement technique agricole pour 2013

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	633 658 236		40 959 750	674 617 986
02	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	211 110 507		346 950 000	558 060 507
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)			82 817 000	82 817 000
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale			3 681 825	3 681 825
05	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé		5 591 425		5 591 425
	Total	844 768 743	5 591 425	474 408 575	1 324 768 743

Source : Projet annuel de performances 2013

Le programme 143 a connu un changement de périmètre entre le PLF 2012 et le PLF 2013, avec le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré et de santé scolaire, à compter du 1^{er} janvier 2012.

A périmètre constant, les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole dans le PLF 2013 (1 324,8 millions d'euros en AE = CP) connaissent une hausse de 1,7 % en CP et de 0,7 % en AE.

S'agissant des dépenses de personnel, les crédits de paiement passent de 810 millions d'euros en LFI 2012 à 844,8 millions d'euros dans le PLF 2013, soit une augmentation de 13,8 millions d'euros. Cette augmentation s'explique en partie par 250 créations d'emplois, en application des orientations gouvernementales donnant priorité à la jeunesse. Cependant, comme l'année dernière, l'essentiel de l'augmentation portant sur les dépenses de personnel alimente le CAS Pensions, qui passe de 190 millions d'euros à 198,5 millions d'euros en CP.

Hors dépenses de personnel, les CP passent de 472,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 480 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, soit une augmentation de 7,9 millions d'euros. Cette évolution traduit :

- la création de 60 postes d'assistants d'éducation et auxiliaires de vie scolaire à la rentrée 2012 et de 30 postes à la rentrée 2013 ;

- la revalorisation des dotations aux établissements d'enseignement privé ;

- un effort budgétaire en faveur de l'action sociale, suite à la revalorisation annuelle des taux de bourse et à une meilleure prise en compte de l'augmentation des effectifs. Un million d'euros supplémentaire sont consacrés au financement des bourses sur critères sociaux et le Fonds social lycéen est également abondé de 1,1 million d'euros, destiné au financement en année pleine des 40 auxiliaires de vie scolaire individualisés (AVSI) recrutés à la rentrée 2012 et de 30 AVSI recrutés à la rentrée 2013¹.

A l'inverse, des économies sont réalisées, tout comme pour l'année dernière, sur :

- les charges de pensions pour les emplois gagés des Centres de formation d'apprentis (CFA) et des Centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) ;

- les dispositifs financés dans l'action 4 « évolution des compétences et dynamique territoriale » ;

- les crédits alloués à l'inspection de l'enseignement agricole et à l'organisation des examens.

¹ En outre, pour limiter les risques de reports de charges, 286 000 euros supplémentaires sont inscrits au PLF 2013 par rapport à la LFI 2012 au titre des diplômés de l'enseignement agricole et 221 000 euros au titre des accidents du travail des étudiants.

B. DES POINTS DE VIGILANCE

1. Les tensions pesant sur les emplois

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la règle du « 1 sur 2 » s'est appliquée à l'ensemble du programme 143 et s'est traduite par une prévision de baisse de 280 personnels enseignants et non enseignants, créant de fortes tensions sur les emplois.

Dans ce contexte, vos rapporteurs se réjouissent de ce que, pour assurer la pérennité de l'enseignement agricole, l'Etat ait décidé de conforter son rôle et ses moyens en personnel. Suite au plan d'urgence pour la rentrée 2012 et aux orientations retenues par le Gouvernement, il a été décidé un renforcement des moyens affectés dans les établissements où les situations les plus tendues ont été identifiées avec les autorités académiques à hauteur de 50 postes d'enseignants et l'équivalent en crédits de 20 postes d'assistants d'éducation et 40 postes d'assistants de vie scolaire et d'insertion. Ces mesures devraient permettre de limiter la baisse des effectifs à 230 agents en 2012.

Evolution du plafond d'emplois 2006-2013 à structure constante au périmètre 2013

(en ETPT)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15 805	15 642	15 457	15 337	15 093	14 876	14 706	14 597

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le plafond d'emplois évolue de 14 706 ETPT en 2012 (non compris les 17 ETPT supplémentaires de la LFR 2012) à 14 597 ETPT en 2013. La baisse de -109 ETPT s'explique principalement par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de la loi de finances initiale pour 2012.

Au cours des sept dernières années, 70 % des réductions d'emplois ont eu lieu dans des établissements publics, qui ne concentrent pourtant que 37 % des élèves et dont les effectifs, bien que moins dynamiques que dans le privé, sont pourtant en augmentation.

Les réductions d'emplois dans l'enseignement technique agricole entre 2007 et 2012

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

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Conformément aux nouvelles orientations gouvernementales donnant priorité à l'éducation, le plafond d'emplois bénéficie de l'effet de 250 créations d'emplois, soit 50 créés en 2012 par LFR et 200 à la rentrée 2013. Les 200 postes d'enseignants supplémentaires en 2013 se répartissent entre + 140 pour l'enseignement agricole public et + 60 pour l'enseignement agricole privé, ce qui traduit un début de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé.

Les dépenses d'intervention représentent 36 % des CP du programme dans le projet de loi de finances, constituées essentiellement des subventions versées aux établissements privés d'enseignement agricole.

La subvention de l'Etat aux établissements d'enseignement agricole privés à temps plein est destinée à couvrir la rémunération des personnels non enseignants des établissements et leur fonctionnement matériel. Son calcul prend en compte le nombre d'élèves répartis selon leur régime de scolarisation (externes, internes, demi-pensionnaires) et les « taux à l'élève » externe, interne et demi-pensionnaire, déterminés par référence au coût moyen par élève des dépenses à la charge de l'Etat et des collectivités territoriales pour les établissements d'enseignement technique agricole publics.

En application du protocole du 5 mars 2009 passé entre l'Etat et le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), le choix a été fait de lui substituer une autre méthode de revalorisation progressive. Sur cette base, les subventions versées ont été de 115,890 millions d'euros en 2010, 122,155 millions d'euros en 2011 et 124,056 millions d'euros en 2012. **La dotation 2013 pour les établissements du temps plein s'accroît d'environ 3,3 millions d'euros par rapport à 2012 et atteint un montant global de 127,376 millions d'euros.**

La subvention versée aux établissements sous contrat du « rythme approprié » dépend des effectifs d'élèves et du coût du formateur. Elle est

destinée à couvrir le fonctionnement de l'établissement ainsi que la rémunération de l'ensemble de ses personnels (enseignants et autres)¹.

En application d'un accord conclu avec les deux fédérations² en 2004, un cadrage des effectifs maxima au contrat a été introduit. La construction budgétaire est établie sur une hypothèse d'effectifs financés qui peuvent être inférieurs aux effectifs maxima au contrat. Dans ce cas, le différentiel de coût est pris en charge par les structures sur leurs ressources propres.

Toutefois, dans un contexte de rigueur budgétaire, au terme d'un protocole conclu en 2009 entre l'Etat et les deux fédérations, il a été convenu de réduire progressivement le décalage entre les effectifs maximum d'élèves susceptibles d'être accueillis, définis par contrat avec l'Etat, et les effectifs financés. Ainsi, pour des effectifs maximum de 50 177 élèves pour les maisons familiales rurales (MFR) et 2 414 pour les établissements dépendant de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), les effectifs financés ont été plafonnés respectivement à 49 300 pour les MFR et 2 100 pour les établissements de l'UNREP.

Les subventions versées aux établissements du rythme approprié ont été de 211,452 millions d'euros en 2010, de 208,568 millions d'euros en 2011 et de 213,387 millions d'euros en 2012. La dotation 2013 pour les établissements du rythme approprié prévoit une augmentation d'environ 2,2 millions d'euros par rapport à 2012, soit un montant global de 215,638 millions d'euros. Elle prend en compte la revalorisation du coût du poste de formateur et la dernière évolution des taux d'encadrement prévue au protocole d'accord de 2009.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent leur attachement au développement équilibré de toutes les composantes de l'enseignement agricole. Il convient d'être particulièrement vigilant à la situation du rythme approprié au moment où les protocoles sont arrivés à terme, ou sont sur le point de l'être : le protocole passé entre l'Etat et les fédérations du temps plein le 5 mars 2009 arrivait à son terme au 31 décembre 2011. Le protocole passé entre l'Etat et les fédérations du rythme approprié le 17 avril 2009 arrivera à son terme le 31 décembre 2013.

¹ Deux types d'enseignement coexistent au sein du rythme approprié : le rythme alternant sous statut scolaire (maisons familiales rurales) et le rythme dit « autre » à dominante médico-sociale, qui bénéficie de taux d'encadrement sensiblement plus élevés, pour prendre en compte la spécificité des publics accueillis, qui présentent parfois des difficultés particulières (physiques, médicales, sociales ou familiales).

² L'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) et les maisons familiales rurales (MFR).

2. La sous-budgétisation régulière des crédits consacrés aux assistants d'éducation

En 2011, le titre 2 a été exécuté, hors gel, à 99,95 %. La nécessité d'un dégel total était manifeste dès la prévision budgétaire initiale. Le financement des assistants d'éducation par la sous action 143-14 « personnels permanents – assistants d'éducation » en 2011 ne permettait pas de payer la totalité des salaires des 1 227 assistants d'éducation annoncés. D'autre part, les assistants d'éducation sont des personnels pérennes de l'enseignement technique agricole et devraient à ce titre être pris en compte dans les plafonds d'emploi du ministère, sauf à créer un plafond spécifique, comme le suggère la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire.

Ces éléments, combinés au dégel complet de la réserve de précaution pour les crédits de titre 2, et au haut niveau de consommation de ces crédits tant en 2011 que pour la prévision 2012, traduisent une tension à laquelle il convient de prêter une attention particulière, au moment où les dotations intègrent le financement en année pleine des moyens nouveaux mis en œuvre à la rentrée 2012.

3. Les emplois non pourvus et les remplacements

A la rentrée scolaire 2012, le nombre de postes non occupés par des agents titulaires dans les établissements d'enseignement technique agricole publics est de 1 151 en ce qui concerne les enseignants et les conseillers principaux d'éducation, et de 157 agents administratifs, techniciens et personnels de santé.

Ces postes sont soit des postes d'ajustement, qui ne sont pas proposés aux titulaires parce que la quotité de travail est inférieure à un temps plein ou parce que le besoin est temporaire ou lié à des structures en voie d'évolution, soit des postes sur lesquels il ne s'est pas avéré possible de recruter un agent titulaire.

Les postes d'enseignants et de conseillers principaux d'éducation, devraient être occupés par des agents contractuels d'enseignement nationaux (ACEN) et les postes d'agents administratifs, techniciens et personnels de santé devraient également être occupés par des agents contractuels.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les seules modifications sont intervenues lors de la seconde délibération.

I. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Une **minoration de 8 635 749 euros** en AE et en CP des crédits de la mission « Enseignement scolaire » a été adoptée afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie. Elle se répartit comme suit entre les différents programmes qui composent la mission :

- 95 749 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;
- 450 000 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;
- 5 630 000 euros sur le programme « Vie de l'élève » ;
- 270 000 euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;
- 2 000 000 euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;
- 190 000 euros sur le programme « Enseignement technique agricole ».

Toutes ces diminutions concernent les crédits hors titre 2. Hormis l'enseignement agricole et, dans une moindre mesure, l'enseignement privé, tous les programmes sont touchés d'une manière quasi équivalente : la réduction représente 0,04 % des dotations inscrites dans le projet de loi pour l'enseignement agricole, 0,17 % pour l'enseignement privé et est comprise entre 0,24 % et 0,33 % pour les quatre autres programmes qui composent la mission.

II. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Enseignement scolaire » de 1 303 048 euros en AE et en CP.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2012, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Claude Haut, rapporteur spécial. – Je voudrais, à titre liminaire, excuser Thierry Foucaud, qui ne peut pas être présent aujourd'hui parmi nous, pour des raisons familiales.

L'examen des crédits de la mission « Enseignement scolaire » intervient dans un climat radicalement différent de ce qu'il était l'année dernière à la même époque. En 2013, cette mission bénéficiera de la priorité donnée par le Gouvernement à la jeunesse en général et à l'éducation en priorité.

Comme d'habitude, avec mon collègue Thierry Foucaud, nous nous sommes partagés les très nombreux sujets couverts par la mission. En son absence, après mes propres observations, je vous ferai part de son appréciation sur ce budget.

Un mot tout d'abord des grandes masses budgétaires. Hors CAS pensions, les moyens passeront de 45,4 milliards d'euros en 2012 à 45,7 milliards en 2013 puis 46,1 milliards en 2014 et 46,6 milliards en 2015. En moyenne, entre 2013 et 2015, la progression des crédits s'établit donc à + 0,86 % par an. Contrairement à ce que certains ont pu dire, cette évolution ne représente pas une fuite en avant en faveur de toujours plus de moyens, sans s'interroger sur les finalités pédagogiques des dotations budgétaires. Le Gouvernement n'a pas fait le choix de la quantité contre la qualité.

L'examen des crédits montre simplement que 2013 est une année de transition entre la période que l'on pourrait appeler de « vaches maigres » mise en œuvre par le précédent Gouvernement et la refondation voulue par le Président de la République.

Au total, les crédits des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » qui relèvent du ministère de l'éducation nationale inscrits au projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 62,7 milliards d'euros, contre 60,9 milliards d'euros en 2012, soit une progression de 2,92 %.

Avant d'entrer plus en détail dans leur présentation, je rappellerai d'un mot les mesures d'urgence prises cet été pour la rentrée 2012 dans la loi de finances rectificative de juillet dernier. En juin, les opérations de préparation de la rentrée étaient évidemment très avancées et il était difficile de modifier les choses en profondeur. C'est d'ailleurs pour cette raison que plusieurs des initiatives du précédent Gouvernement sont poursuivies avant de faire l'objet, au cours des mois à venir, d'une évaluation approfondie. Je pense

par exemple aux internats d'excellence ou à l'opération « cours le matin, sport l'après-midi ». Il aurait été absurde de remettre en cause dans l'urgence des orientations déjà décidées. Sur le plan pédagogique, on ne peut arrêter brutalement la réforme du lycée sans rien proposer à la place. Si le livret de compétences doit évoluer, on ne peut pas le faire sans réflexion préalable. Tout cela, le Gouvernement l'a bien compris et je crois que nous pouvons tous nous en féliciter.

Mais le calendrier ne l'empêchait pas de prendre de premières mesures. Le collectif de l'été a donc revalorisé de 25 % le montant de l'allocation de rentrée scolaire, qui est versée aux parents de 5 millions d'enfants. La dépense correspondante a été évaluée à 370 millions d'euros, à comparer à une dépense totale d'un milliard et demi d'euros. Le collectif a également majoré les crédits de la mission d'un peu plus de 89 millions d'euros, ce qui a permis de dégager des moyens supplémentaires. Je pense en particulier au recrutement de 1 000 professeurs des écoles, 1 500 auxiliaires de vie scolaire pour les élèves handicapés et 2 000 assistants d'éducation. Toutes ces personnes ont reçu une affectation dès cette rentrée.

J'en viens maintenant au contexte dans lequel nous examinons les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Ils constituent la première traduction législative de la refondation voulue par le Gouvernement et dont le Président de la République a défini les grandes lignes le 9 octobre dernier à la Sorbonne. Celles-ci trouveront leur traduction législative au sein de la loi d'orientation annoncée par le Gouvernement.

J'évoquerai néanmoins une des questions auxquelles une réponse a d'ores et déjà été apportée, celle des rythmes scolaires. Le nombre élevé d'heures passées en classe, la concentration du calendrier scolaire sur le plus petit nombre de semaines et son corollaire, la longueur de la journée, font de l'enseignement français du premier degré un cas à part parmi les pays de l'OCDE. Parallèlement, les résultats des élèves, tels qu'ils ressortent des comparaisons internationales, ne sont guère favorables.

Hier, les élèves ont retrouvé le chemin de leurs classes au terme des premières vacances de la Toussaint de deux semaines entières. Mais l'essentiel de la nouvelle organisation du temps scolaire est à venir à la rentrée 2013. Comme vous le savez, les élèves passeront quatre jours et demi en classe, contre quatre jours actuellement. En contrepartie de l'accueil le mercredi matin, la journée sera raccourcie. Bien évidemment, cette nouvelle organisation du temps scolaire aura une incidence directe sur les dépenses de nos communes et départements : il faudra bien financer l'accueil des enfants le mercredi matin, leur encadrement pendant l'heure dégagee en fin de journée ainsi que les modifications de l'organisation des transports scolaires.

Pour en revenir au budget, les moyens supplémentaires permettront en priorité de financer le remplacement de tous les enseignants ainsi que les recrutements annoncés, qu'il s'agisse d'enseignants, de personnels

administratifs ou d'accompagnement. Ces recrutements se dérouleront dans le cadre d'une refonte complète de la formation des enseignants.

Dans le détail, les chiffres mentionnés dans la presse, voire dénoncés par certains, méritent qu'on s'y attarde un instant. D'aucuns ont joué à se faire peur en assimilant volontairement recrutements et créations d'emplois. Premier élément, l'intégralité des personnels partant en retraite sera remplacée. C'est un renversement complet par rapport aux années précédentes, au cours desquelles le ministre de l'éducation nationale s'était efforcé d'être le bon élève de la classe en appliquant avec rigueur la règle du « 1 sur 2 ». Le simple remplacement des départs prévus à la rentrée 2013 représente déjà 22 100 recrutements.

En juin 2013, une seconde série de concours sera organisée afin de recruter les enseignants destinés à pourvoir les postes de la rentrée 2014. 21 350 postes seront ouverts aux étudiants.

En tout, ce sont donc plus de 43 000 nouveaux enseignants qui seront recrutés en 2013. Ces chiffres paraissent très élevés. Mais, au total, le schéma d'emplois n'évolue guère. C'est encore plus vrai du plafond d'emplois, qui n'augmente que de 1 963 équivalents temps plein travaillés, à comparer à un total de 970 031.

Un mot de l'enseignement technique agricole. Les crédits sont reconduits en autorisations d'engagement et progressent de 30 millions d'euros en crédits de paiement, pour atteindre 1,33 milliard d'euros, soit guère plus de 2 % des crédits de la mission. L'année dernière, beaucoup, parmi nous, s'étaient inquiétés de l'hémorragie des emplois. Après les cinquante nouveaux emplois de la rentrée 2012, 200 postes d'enseignants seront créés en 2013. C'est un début de rattrapage après les coupes des dernières années, dont celles de 2012, qui avaient représenté 280 emplois. Le budget 2013 de l'enseignement agricole permet également d'opérer un rééquilibrage entre l'enseignement public et l'enseignement privé. Comme nous avons eu l'occasion de le dénoncer, l'enseignement public avait payé le plus lourd tribut à la politique de réduction des effectifs d'enseignants, puisqu'il avait dû supporter 60 % des suppressions d'emplois, alors qu'il ne représente que 37 % des effectifs. A l'inverse, à la rentrée 2013, l'enseignement public bénéficiera en priorité des postes supplémentaires : 140 sur les 200 prévus.

Le projet de budget permet également de financer, en années pleines, les revalorisations des bourses intervenues à la rentrée 2012, ainsi que celles prévues pour la rentrée 2013. L'accroissement des crédits, qui passent de 619,5 à 634,5 millions d'euros, tient également compte de l'accroissement du nombre d'élèves boursiers.

Pour terminer, je mentionnerai que la mission n'échappe pas à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement courant demandé à l'ensemble des départements ministériels. Evidemment, les masses budgétaires en cause sont sans commune mesure avec les dépenses du titre 2, qui représentent à elles seules 59,55 milliards d'euros sur les 64 milliards de la mission. Mais, ici

comme ailleurs, les emplois des opérateurs diminuent et ils sont appelés à rationaliser leurs dépenses, tout comme les services du ministère.

En conclusion, ce budget témoigne d'un engagement et d'une ambition pour notre système éducatif. Je vous propose donc de donner un avis favorable à son adoption.

Après la présentation très détaillée des grandes orientations de la mission « Enseignement scolaire », je voudrais me faire le messager de notre collègue Thierry Foucaud en portant un éclairage particulier sur la politique de formation des enseignants et des personnels d'accompagnement.

2013 sera une année transitoire et deux concours de recrutement seront successivement organisés. A la rentrée 2013, les enseignants nouvellement affectés devant les classes auront été recrutés selon les modalités encore en vigueur, c'est-à-dire au niveau Master 2. Le précédent Gouvernement avait, en effet, choisi le « tout théorique », sanctionné par un diplôme élevé, au détriment de l'apprentissage du terrain complètement laissé de côté. Des jeunes professeurs se retrouvaient devant les classes, y compris les plus difficiles d'entre elles, avec pour seul soutien l'aide que pouvaient leur apporter leurs collègues.

Le nouveau système prendra ensuite le relais, pour les enseignants appelés à être affectés à la rentrée 2014. Le Gouvernement a annoncé la mise en place d'écoles supérieures du professorat et de l'éducation, sans revenir aux IUFM. Les étudiants seront recrutés en fin de Master 1 et effectueront leur année de Master 2 dans ces établissements d'un genre nouveau, au sein d'un cursus à la fois théorique et pratique. Le contenu précis de cette formation, ainsi que le contour exact des ESPE restent à définir.

Certains de ces étudiants seront recrutés en emplois d'avenir professeur. Le seul point commun avec les emplois d'avenir en général est le public auquel il s'adresse, c'est-à-dire de jeunes boursiers issus en priorité des zones défavorisées. En revanche, bien évidemment, les emplois d'avenir professeur ne sont pas ce qu'on appelle généralement des décrocheurs ou de jeunes diplômés qui n'arrivent pas à s'insérer sur le marché du travail.

Ces emplois constituent à la fois une mesure sociale et une forme de pré-recrutement dès la licence, qu'on peut rapprocher de ce qui existait autrefois pour les écoles normales ou, à un autre niveau, pour les écoles normales supérieures. L'étudiant est rémunéré, jusqu'à 900 euros par mois, contre l'engagement de se présenter aux concours de recrutement de l'éducation nationale. Les crédits inscrits au projet de budget de la mission s'élèvent à 13,8 millions d'euros, pour financer 6 000 emplois d'avenir. Le système devrait monter en puissance en 2014 puis 2015, à raison de 6 000 emplois supplémentaires chaque année.

La question sous-jacente est celle de la crise du recrutement que connaît l'éducation nationale. Selon le ministre, la baisse du nombre des candidats aux concours et la désaffection vis-à-vis des métiers de

l'enseignement étaient liées à la diminution des perspectives de recrutement et au manque de considération dans lequel le Gouvernement tenait les enseignants. Nous verrons bien. En tout état de cause, un cap a été fixé. Lors de la conclusion des réflexions sur la refondation, le Président de la République a clairement rappelé ses engagements en faveur de la création de 60 000 emplois pour l'éducation sur la durée du quinquennat.

Autre recrutement financé sur les crédits de l'action « Vie scolaire et éducation à la responsabilité », celui de 2 500 assistants d'éducation, dont 500 pour, selon le projet annuel de performances, exercer une nouvelle mission dite de prévention et de sécurité au sein des « établissements les plus exposés aux incivilités et aux violences, en complément du travail des équipes de vie scolaire et des équipes mobiles de sécurité ».

Autre point d'interrogation pour l'avenir, la place de la formation continue des enseignants au sein des futures écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Cela devrait constituer une de leurs missions. Toujours est-il que les crédits sont simplement reconduits au centime près (12,95 millions d'euros).

L'examen de la politique de formation me fournit une transition pour évoquer l'accompagnement des élèves handicapés. Le nombre des auxiliaires de vie scolaire a été sensiblement augmenté dès la rentrée (1 500 emplois) et le sera encore à la rentrée 2013. Pour autant, les élèves handicapés et leurs parents ont, semble-t-il, rencontré beaucoup de difficultés à la rentrée. Entre l'absence d'AVS le jour J, l'affectation provisoire d'un AVS et son changement au bout de quelques semaines, l'inadéquation de la personne avec l'emploi proposé, les remontées du terrain sont assez négatives. Je crois qu'il existe un véritable problème de formation des personnes dont la mission est d'accompagner les élèves handicapés. Des dispositifs existent mais si vous recrutez la personne à la rentrée, par définition elle n'a pas bénéficié des 60 heures de formation auxquelles elle a droit.

Le projet de budget comporte un effort en faveur de la formation des enseignants référents des élèves handicapés. C'est une bonne chose mais il faut rapidement se pencher sur la formation des AVS, d'autant que nous devons faire face à une triste réalité : les enfants handicapés sont nombreux dans les petites classes mais un décrochage se produit vers 15-16 ans et le taux de scolarisation est beaucoup plus faible à partir de cet âge. C'est aussi le moment où le rôle des AVS change. Il relève moins de l'aide technique et plus d'un soutien éducatif. Encore faut-il que les personnes qui occupent ces emplois soient formées. N'oublions pas, par ailleurs, qu'il s'agit d'emplois précaires le plus souvent. Tout comme les élèves handicapés, les AVS ont besoin de stabilité.

En matière d'aide, il faut aussi évoquer l'éducation prioritaire. Plusieurs rapports récents ont souligné l'empilement des dispositifs, qu'il s'agisse des établissements de réinsertion sociale, des internats d'excellence mentionnés tout à l'heure, du programme Clair puis Eclair (écoles, collèges et

lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), des réseaux ambition réussite (RAR). Il faut mettre tout cela au clair et revoir le zonage de l'éducation prioritaire. Le ministre estime pouvoir le faire pour la rentrée 2014. J'espère que cela sera aussi l'occasion de s'interroger sur les moyens des RASED, qui ont beaucoup souffert des réductions de moyens des dernières années. Ce à quoi le Gouvernement répond que l'objectif de « plus de maîtres que de classes » permettra de répondre aux besoins spécifiques des élèves en difficulté.

Affaire à suivre, d'autant que la Cour des comptes a transmis à notre commission des finances un référé pour le moins édifiant. Selon l'analyse de la Cour, non seulement le système éducatif ne corrige pas les inégalités de départ, mais il contribue même à les renforcer. Je sais bien qu'il n'est pas toujours facile de déterminer le bon niveau d'allocation des moyens ou de faire bouger les choses, mais cela doit nous amener à réfléchir, surtout quand on connaît le niveau du décrochage scolaire : 150 000 jeunes quittent chaque année le système éducatif sans diplôme.

Enfin, je voudrais évoquer la situation du régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privé sous contrat. Dans un référé qu'elle vient d'adresser à notre commission des finances, la Cour des comptes a constaté sa situation financière préoccupante. Tant la ministre des affaires sociales que le ministre de l'éducation nationale ont annoncé leur volonté de définir, d'ici à la fin de l'année, les mesures à mettre en œuvre pour assurer la pérennité de ce régime, dont l'objectif est, rappelons le, de garantir le même niveau de retraite aux enseignants du privé qu'à leurs collègues du public. Je crois qu'il faut que nous restions attentifs à ce dossier.

Sous le bénéfice de ces observations, notre collègue Thierry Foucaud, comme je l'ai fait à l'instant, vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2013.

M. Serge Dassault. – Je ne vois pas ce qui vous permet de parler d'échec de la politique éducative du précédent Gouvernement et d'approuver ce projet de budget car il s'agit de la même politique. Les dépenses de personnel représentent déjà l'essentiel des crédits de la mission. Faut-il vraiment aller plus loin en créant des postes supplémentaires ? La situation globale de notre système éducatif s'aggrave, comme le montre le taux de maîtrise du français et des mathématiques en fin d'école primaire. Je ne vois pas en quoi vous changez quoi que ce soit à cette situation. Chaque année, 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ; ils deviennent des chômeurs, voire des délinquants. Je crois qu'il faut remettre en cause le collège unique, en distinguant collège à vocation diplômante, destiné à ceux qui poursuivront leurs études, et collège à vocation professionnelle. Car il est évident que le collège unique ne forme pas aux métiers actuels. Il faut également en finir avec le mythe du baccalauréat pour tous. A quoi sert le baccalauréat si les jeunes ne disposent pas d'une véritable formation à leur sortie du système scolaire ?

M. Roland du Luart. – Je trouve bienvenue la création d’emplois d’assistants de vie scolaire pour l’accompagnement des élèves handicapés. Quelles sont les mesures permettant de sortir de l’impasse que constitue le taux élevé d’absence de maîtrise du français et des mathématiques à l’issue de l’école primaire ? Pensez-vous qu’il faille davantage proposer le redoublement des élèves en difficulté ? S’agissant des emplois, quel est le nombre d’enseignants qui n’enseignent pas, par exemple parce qu’ils bénéficient d’une décharge syndicale ?

M. Yannick Botrel. – Je m’interroge sur la modification de l’organisation du temps scolaire. Ce n’est pas une nouveauté car, il y a quelques années, la semaine a été raccourcie. Les communes ont dû trouver des solutions à cette décision prise sans concertation, notamment pour résorber les surnombres. La question des transports scolaires va nécessairement se poser, comme l’a souligné notre rapporteur spécial. Je crois donc qu’il convient de mettre en œuvre une véritable concertation avec les collectivités territoriales, voire d’envisager les modalités d’une compensation des surcoûts qu’elles devront sans doute supporter.

M. Éric Doligé. – Je m’inquiète également des incidences financières de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités territoriales. Dans quelques mois, nous aurons à en supporter les effets. Y a-t-il eu une véritable analyse financière de l’impact prévisionnel des mesures annoncées et probablement déjà prises en réalité, au moment où nos collectivités vont décider de leur budget pour l’année prochaine et se trouvent déjà dans une situation difficile ? L’Etat va-t-il se reposer entièrement sur les collectivités territoriales ? Je souhaiterais, par ailleurs, appeler votre attention sur la situation des enseignants titulaires sans affectation et qui sont, par conséquent, payés tout en restant chez eux. Existe-t-il des statistiques à ce sujet, au moment où le Gouvernement procède à de nouvelles embauches ?

M. Dominique de Legge. – Mon propos s’inscrit dans le prolongement des remarques des deux orateurs qui m’ont précédé. Je m’interroge sur les conclusions qui pourraient être tirées des réflexions en cours sur les rythmes scolaires, notamment en termes financiers. D’autant que la nouvelle organisation du temps scolaire entrera en vigueur dès la rentrée 2013 et que, dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques, les dotations de l’Etat aux collectivités territoriales sont appelées à diminuer à compter de 2014. Tout ceci va créer un effet de ciseaux. Enfin, comment s’expliquent les différences entre l’évolution des dépenses de personnel dans l’enseignement public et dans l’enseignement privé ?

M. Vincent Delahaye. – Je m’associe aux remarques qui viennent d’être formulées sur les déséquilibres que vont engendrer les nouvelles charges imposées aux collectivités territoriales, qui ont déjà eu à supporter l’impact financier des contributions mises à leur charge pour assurer l’équilibre du CNFPT et de la CNRACL. Je formulerai une suggestion : faire figurer en début de rapport une synthèse sur l’évolution du nombre d’élèves ainsi que du nombre de classes par niveau. Tout cela reste assez confus.

Disposer de telles données permettrait de mieux évaluer la nécessité de créer ou de supprimer des emplois d'enseignants. S'agissant des comparaisons internationales menées à bien par l'OCDE, j'avais noté l'année dernière que la France fournissait un effort financier important pour l'éducation mais que le nombre d'élèves par classe était élevé. J'en avais tiré la conclusion que les moyens n'étaient pas forcément mis au service direct de l'enseignement mais affectés à d'autres tâches. Cela confirme la nécessité de statistiques précises sur les affectations des personnels rémunérés par le ministère de l'éducation nationale. Je m'inquiète par ailleurs de la baisse du taux de scolarisation des 15-19 ans, mise en lumière par l'OCDE.

M. Joël Bourdin. – Je souhaiterais formuler deux observations. La fonction de production de l'éducation n'a pas varié depuis plusieurs décennies. On en reste toujours à plus de personnel, alors que la pédagogie devrait évoluer, à l'image des technologies. Tout se passe comme si on n'avait pas inventé l'ordinateur. Des pédagogies différentes existent. A l'université, les étudiants rendent souvent leurs devoirs imprimés. Cela commence à se faire en terminale et ce sera la règle dans dix ans. Pourquoi ne pas prélever une petite partie du facteur travail en faveur du capital, pourquoi ne pas utiliser davantage les possibilités de l'informatique dans l'éducation nationale ? Ma seconde observation découle des conclusions du rapport Gallois. L'inadaptabilité des formations professionnelles aux besoins de l'industrie n'est pas nouvelle. On a recruté des enseignants dans des filières très pointues qui se sont révélées obsolètes. Dans l'enseignement technique, il reste encore des professeurs de couture recrutés il y a trente ans. Il faut s'interroger sur les capacités des enseignants à s'adapter aux évolutions des techniques, notamment dans l'enseignement professionnel.

Mme Michèle André. – Je suis frappée de la façon dont certains d'entre nous abordent la question de l'évolution des rythmes scolaires. J'ai en mémoire les conditions dans lesquelles Xavier Darcos a procédé unilatéralement à une modification en profondeur de l'organisation de la semaine dans le premier degré. Je n'ai pas le souvenir que cette décision ait soulevé autant d'interrogations qu'aujourd'hui. En outre, il ne faut pas perdre de vue que l'accueil des enfants en dehors du temps scolaire n'incombe pas aux seules communes. Beaucoup de familles trouvent une nouvelle organisation. La vie scolaire est avant tout faite pour répondre aux besoins des élèves. S'agissant de l'accompagnement des élèves handicapés, les créations d'emplois sont une bonne chose mais je crois qu'on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion d'ensemble sur la formation des auxiliaires de vie scolaire. On ne peut tout faire reposer sur leur bonne volonté. N'oublions pas que la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a eu pour objectif d'améliorer les conditions de la scolarisation des élèves handicapés. Prenons garde à ce que, dans quelques années, les parents qui ont été encouragés à scolariser leurs enfants en milieu ordinaire nous reprochent l'inadéquation des

personnels d'accompagnement aux tâches qui leur ont été confiées, faute d'une formation adéquate.

M. Jean Arthuis. – Les effectifs recensés par le ministère de l'éducation nationale ne comprennent pas les personnels qui sont directement employés par les établissements publics locaux d'enseignement que sont les collèges et les lycées. Dispose-t-on de données précises à ce sujet ? Deuxième observation, je m'interroge une nouvelle fois sur la difficulté à assurer la coordination entre le ministère de l'éducation nationale et celui de l'agriculture. Pourquoi les personnels qui s'occupent de l'enseignement technique agricole ne sont-ils pas détachés auprès du ministère de l'éducation nationale, plutôt que de dépendre de celui de l'agriculture, afin d'assurer le caractère véritablement interministériel de la mission ? Sur le plan pédagogique, où en est la scolarisation à deux ans ? Peut-on véritablement parler de projet éducatif à cet âge ? Quelle serait l'incidence financière d'une éventuelle généralisation de l'accueil des enfants de deux ans ?

M. Gérard Miquel. – Comme beaucoup d'entre nous, je suis sensible au coût engendré par l'évolution à venir des rythmes scolaires pour les départements. A-t-on une idée de ce qu'il représente globalement, au niveau national ?

M. Yann Gaillard. – Je suis très attaché à l'école. Malheureusement, je ne suis pas sûr que la situation évolue aussi favorablement que ce qui est indiqué dans la note de présentation. Aussi, je m'abstiendrai lors du vote des crédits de la mission.

M. François Fortassin. – Je m'inquiète de l'accroissement du nombre de jeunes déscolarisés de manière de plus en plus précoce. Dispose-t-on de données précises sur ce phénomène ?

M. Claude Haut, rapporteur spécial. – Je constate que les questions sont nombreuses. S'agissant du décrochage scolaire, question posée par nos collègues Serge Dassault et François Fortassin, le ministre entend faire de l'enseignement primaire une priorité. Former les enfants dès le plus jeune âge est essentiel. La loi d'orientation qui sera prochainement soumise au Parlement permettra de préciser les choses. Ce sera également l'occasion de s'interroger sur la place du collège au sein de notre système éducatif.

La modification à venir des rythmes scolaires est un sujet qui préoccupe beaucoup d'entre nous. A ma connaissance, il n'existe pas de chiffrage précis de l'incidence financière du passage de quatre jours à quatre jours et demi pour les collectivités territoriales. Je n'ai pas, non plus, entendu le ministre parler de compensation. L'assemblée des départements de France doit se saisir de la question, surtout dans le contexte de réduction des dotations de l'Etat.

Pour répondre à la question de Roland du Luart, il ne me semble pas que les redoublements constituent en soi une réponse aux lacunes des élèves

en fin de premier degré. C'est plutôt par une détection précoce des difficultés qu'il faut agir.

S'agissant des enseignants qui ne sont pas affectés devant une classe, les crédits aux associations s'élèvent à 48,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 66,1 millions d'euros en crédits de paiement. En revanche, je ne dispose pas d'information particulière sur le nombre de personnes concernées.

M. Jean-Claude Frécon. – La plupart des postes mis à disposition ont été supprimés il y a deux ans. Il est donc impossible de connaître le chiffre des personnes qui travaillent au sein d'associations ou autres organismes.

M. Claude Haut, rapporteur spécial. — Notre collègue Dominique de Legge s'est inquiété de la différence de traitement éventuelle entre enseignement public et enseignement privé. Il est vrai que le nombre de personnes rémunérées dans le privé diminue légèrement. C'est l'effet, en année pleine, des mesures de suppression qui avaient été décidées par le précédent Gouvernement. Dès lors, les crédits ne progressent pas, malgré les créations d'emplois, qui bénéficient aussi à l'enseignement privé.

Notre collègue Joël Bourdin s'est interrogé sur l'utilisation des nouvelles technologies dans l'enseignement. A ce sujet, un crédit de dix millions d'euros, première étape d'un plan en faveur du numérique, est inscrit au budget.

Je partage la préoccupation exprimée par notre collègue Michèle André quant aux conditions de scolarisation des élèves handicapés. J'y consacre un point particulier dans mon rapport écrit et j'ai déjà eu l'occasion d'appeler l'attention du ministre au sujet de la formation des personnels d'accompagnement.

Le nombre d'assistants éducatifs au sein des établissements publics locaux d'enseignement est stable depuis quatre ans. Il s'élève à 84 000 personnes.

L'articulation entre le ministère de l'éducation nationale et celui de l'agriculture est une question récurrente. L'enseignement technique agricole présente des spécificités, qui tiennent notamment à la place de l'enseignement privé ainsi qu'à l'enseignement dit du rythme approprié.

Enfin, la scolarisation des enfants à deux ans pourra être abordée lors des débats sur la loi d'orientation.

M. Albéric de Montgolfier. – J'en viens maintenant au vote sur les crédits de la mission. Vos rapporteurs spéciaux proposent l'adoption des crédits.

M. Éric Bocquet. – Le groupe CRC votera les crédits de la mission, compte tenu de l'inflexion nette qu'elle marque, tout en souhaitant qu'elle puisse se généraliser aux autres missions du budget.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.