

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteurs spéciaux : MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	7
PREMIÈRE PARTIE	
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	
I. ANALYSE DES CRÉDITS 2016 DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	9
A. UNE AUGMENTATION DE 1 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016	9
B. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT PORTÉE PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	12
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	15
A. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	15
B. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	16
C. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	18
D. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	20
E. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	21
F. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	23
1. <i>Une augmentation des crédits consacrés à l'enseignement agricole pour la sixième année consécutives</i>	23
2. <i>Un enseignement original enregistrant de bons résultats en matière d'insertion professionnelle</i>	25
DEUXIÈME PARTIE	
OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET	
I. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS QUI NE S'EST PAS TRADUITE PAR UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS	27
A. UNE DÉPENSE INTÉRIEURE D'ÉDUCATION EN PROGRESSION CONSTANTE DEPUIS 1980	27
1. <i>Une dépense qui a près de doublé en euros constants</i>	27
2. <i>Un coût par élève supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE</i>	27

B. UN SYSTÈME SCOLAIRE ENREGISTRANT DES RÉSULTATS DÉCEVANTS TANT AU NIVEAU DES CONNAISSANCES QUE DE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES.....	29
1. Des performances scolaires médiocres.....	29
2. Un système scolaire reproduisant, voire aggravant, les inégalités sociales.....	30
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI NE PERMETTENT PAS D'APPRÉHENDER LES RÉSULTATS DU SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS.....	30
II. UN SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS QUI SE SINGULARISE PAR LE POIDS DE SON SECOND DEGRÉ.....	31
A. UN TIMIDE RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ.....	31
B. L'EXEMPLE DU LYCÉE : UNE OFFRE SURABONDANTE D'OPTIONS, UN MAILLAGE TERRITORIAL TROP DENSE.....	32
C. UNE POLITIQUE D'INTERNAT À DÉVELOPPER.....	33
D. UN EFFORT SUR LE PRÉÉLÉMENTAIRE À POURSUIVRE.....	34
III. UNE POLITIQUE DE CROISSANCE DES EFFECTIFS QUI LIMITE LES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE SALARIALE.....	35
A. UNE PRÉVISION DE 10 851 CRÉATIONS DE POSTES EN 2016.....	36
B. UN CHOIX DU NOMBRE AU DÉTRIMENT DE L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS MATÉRIELLES DES ENSEIGNANTS.....	40
C. UNE DÉGRADATION DE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES DISCIPLINES.....	41
IV. UNE RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES COÛTEUSE POUR LES COLLECTIVITÉS ET DONT LES EFFETS SUR LES APPRENTISSAGES DOIVENT ENCORE ÊTRE ÉVALUÉS.....	43
A. UNE RÉFORME DONT LES RÉSULTATS DOIVENT ENCORE ÊTRE ÉVALUÉS, MAIS DONT CERTAINES LIMITES ONT DÉJÀ ÉTÉ MISES EN AVANT PAR LE COMITÉ DE SUIVI.....	44
B. UNE CHARGE MAJEURE POUR LES COLLECTIVITÉS INSUFFISAMMENT COMPENSÉE PAR L'ÉTAT.....	44
V. LA RÉFORME ANNONCÉE DES BOURSES DE LYCÉE : UNE SIMPLIFICATION NÉCESSAIRE, DES MODALITÉS QUI DEMEURENT INCERTAINES.....	46
A. UN DISPOSITIF ACTUEL ILLISIBLE POUR LES FAMILLES.....	46
B. UNE RÉFORME ANNONCÉE POUR 2016, MAIS DONT LES CONTOURS DEMEURENT IMPRÉCIS.....	46
VI. LE PLAN NUMÉRIQUE À L'ÉCOLE : UN ENFER PAVÉ DE BONNES INTENTIONS.....	47
A. UNE GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DU PLAN NUMÉRIQUE À PARTIR DE LA RENTRÉE 2016.....	47

B. UN COÛT ESTIMÉ À PRÈS DE 200 MILLIONS D'EUROS ESSENTIELLEMENT FINANCÉ SUR DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	47
C. UNE INITIATIVE DONT LES BÉNÉFICES EN TERMES D'APPRENTISSAGES DEVRAIENT ÊTRE MARGINAUX.....	48
VII. LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES QU'IL CONVIENT DE SALUER	49
A. UNE AUGMENTATION DU TAUX DE SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP.....	49
B. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ	50
VIII. LES CHANTIERS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE : UN COÛT ÉLEVÉ, UNE POURSUITE QUI DOIT ÊTRE QUESTIONNÉE	50
IX. UNE CONTRIBUTION MODÉRÉE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AU RALENTISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES	51
OPINION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD	
I. LA POURSUITE DE LA RECONSTITUTION D'UN VIVIER DE PERSONNELS PLUS NOMBREUX ET MIEUX FORMÉS	53
II. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS POUR LA MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES : UN CHOIX CONTESTABLE	54
III. UNE RÉNOVATION DU SYSTÈME DES BOURSES NATIONALES D'ÉTUDE DE LYCÉE ET UNE AUGMENTATION DES FONDS SOCIAUX BIENVENUES.....	55
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	57
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79
ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS.....	81

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

1) En 2016, la mission « Enseignement scolaire » sera dotée de 67 milliards d'euros en AE et de 67,1 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 723,7 millions d'euros en AE (+ 1,09 %) et de 703 millions d'euros en CP (+ 1,06 %). Hors contribution au CAS « Pensions », la mission sera dotée de près de 48 milliards d'euros en CP, soit **un écart au triennal s'élevant à 132 millions d'euros**.

2) Compte tenu de l'importance de la masse salariale dans le total des crédits de la mission « Enseignement scolaire » (92,35 % des CP de mission en 2016, soit près de 62 milliards d'euros), **la progression de plus de 1 % des dépenses consacrées à l'enseignement scolaire est due pour plus des trois quarts (76 % pour les AE et 78 % pour les CP) à la croissance des dépenses de titre 2**.

3) 10 851 postes devraient être créés en 2016. Hors contribution au CAS « Pensions », l'impact des schémas d'emplois 2015 et 2016 est estimé à 300 millions d'euros en 2016. Au total, **43 078 postes auront été créés dans l'enseignement scolaire entre 2012 et 2016. L'atteinte de l'objectif de 55 000 créations de postes d'ici 2017 fixé par la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui nécessitera la création de 10 922 ETP en 2017, se traduira par un coût budgétaire massif et difficilement soutenable**.

4) Cette « politique du chiffre » limite tout effort significatif en matière salariale, alors que les rémunérations des enseignants ont diminué de 1 % en euros constants en 2013.

5) Ce déficit d'attractivité de la profession d'enseignant se traduit par un faible nombre de candidats aux concours de recrutement dans les disciplines les plus fondamentales (lettres, mathématiques, anglais).

6) Malgré une augmentation depuis plus de trente ans de la dépense intérieure d'éducation, **qui a près de doublé entre 1980 et 2014**, passant de 66 milliards d'euros à 129 milliards d'euros, **les résultats enregistrés par le système scolaire français demeurent décevants tant au niveau des apprentissages que de la lutte contre les inégalités sociales**.

7) Selon l'étude PISA 2012, **la France est ainsi le pays dans lequel le statut économique, social et culturel des familles détermine le plus la performance en culture mathématique des élèves**.

8) Le système scolaire français se caractérise en outre par la **prépondérance de son second degré par rapport au premier degré**, où se cristallisent pourtant les difficultés scolaires. Dans un rapport de 2015, la Cour des comptes rappelle ainsi que le coût d'un lycéen français est supérieur de 38 % au coût moyen d'un lycéen dans les autres pays de l'OCDE. Des pistes devraient être étudiées telles que **la réduction et la rationalisation de l'offre de formation, la simplification du format du baccalauréat ou encore la redéfinition du réseau des établissements**.

9) Si certaines initiatives du Gouvernement semblent aller dans le bon sens : développement du préélémentaire, poursuite de la politique de développement de l'internat, effort en faveur de la scolarisation des élèves en situation de handicap, d'autres sont plus contestables, tant au niveau de leur coût que de leurs effets sur les apprentissages. Ainsi, **la généralisation du plan numérique à l'école à partir de la rentrée 2016, dont le coût est estimé à près de 200 millions d'euros, ne semble pas opportune, les expériences menées à l'étranger ne s'étant pas traduites par une amélioration des résultats des élèves.**

10) **La diminution des crédits du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, qui passeront de 410 millions d'euros à 390 millions d'euros, traduisent une sous-budgétisation regrettable dans un contexte de diminution des dotations aux collectivités territoriales.**

11) Compte tenu des surcoûts constatés ou prévus, **la poursuite de certains chantiers informatiques, en particulier le développement du projet SIRHEN (système d'information de gestion des ressources humaines et des moyens), dont le coût sera supérieur de 241 millions d'euros aux prévisions, doit être questionnée.**

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

À cette date, 55 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 79 % s'agissant du questionnaire relatif au programme dédié à l'enseignement technique agricole.

**PREMIÈRE PARTIE
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

I. ANALYSE DES CRÉDITS 2016 DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

A. UNE AUGMENTATION DE 1 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2014	AE ouvertes en LFI pour 2015	AE demandées pour 2016	Évolution volume	Évolution %	CP ouverts en LFI pour 2014	CP ouverts en LFI pour 2015	CP demandés pour 2016	Évolution volume	Évolution %
Programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	19 260,3	19 829,3	20 199,8	370,6	1,87 %	19 260,3	19 829,3	20 199,8	370,6	1,87 %
Programme n° 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	30 470,2	30 975,3	31 278,7	303,4	0,98 %	30 470,2	30 975,3	31 278,7	303,4	0,98 %
Programme n° 230 « Vie de l'élève »	4 495,8	4 807,4	4 836,9	29,5	0,61 %	4 428,7	4 855,0	4 852,4	- 2,6	- 0,05 %
Programme n° 139« Enseignement privé du premier et du second degrés»	7 101,8	7 174,4	7 202,9	28,5	0,40 %	7 101,8	7 174,4	7 202,9	28,5	0,40 %
Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2 315,6	2 159,9	2 142,1	- 17,8	- 0,82 %	2 210,1	2 192,3	2 185,9	- 6,4	- 0,29 %
Programme n° 408 « Internats de la réussite » (ancien)	150,0	0,0	0,0	0,0	-	150,0	0,0	0,0	0,0	-
Programme n° 143 « Enseignement technique agricole »	1 342,7	1 377,3	1 386,8	9,5	0,69 %	1 342,7	1 377,3	1 386,8	9,5	0,69 %
Total mission « Enseignement scolaire »	65 136,5	66 323,6	67 047,3	723,7	1,09 %	64 963,9	66 403,6	67 106,6	703,0	1,06 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La mission « Enseignement scolaire » sera dotée pour 2016 de **67 milliards d’euros en AE et de 67,1 milliards d’euros en CP, soit une augmentation de 723,7 millions d’euros en AE (+ 1,09 %) et de 703 millions d’euros en CP (+ 1,06 %) par rapport à 2015.**

L’ensemble des programmes, à l’exception des programmes 230 « Vie de l’élève » et 214 « Soutien de la politique de l’éducation nationale », dont les crédits sont quasi stables, verront leurs crédits progresser.

Hors contribution au compte d’affectation spéciale « Pensions », la mission sera dotée de près de 48 milliards d’euros en CP.

Crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire »

(en millions d’euros)

LFI 2015 au format PLF 2016	LPFP 2016 au format PLF 2016	PLF 2016	LPFP 2017 au format PLF 2016
47 465	47 858	47 990	48 179

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

Cette année encore, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » dépasseront le plafond triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques¹ à hauteur de 132 millions d’euros.

Votre rapporteur spécial Gérard Longuet estime qu’une telle situation pose la question de la soutenabilité de la dépense dans la mesure où une surconsommation des crédits a pu être constatée ces dernières années. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2014 avait été votée avec un dépassement de 210 millions d’euros par rapport au plafond fixé pour 2014 par le budget triennal 2013-2015. Or cet écart a été supérieur aux prévisions et a atteint 450 millions d’euros.

Ces écarts résultent pour l’essentiel d’un niveau de dépenses de titre 2 supérieur aux hypothèses : 60,3 milliards d’euros ont ainsi été consommés en 2014 au titre des dépenses de personnel alors que 60,2 milliards d’euros avaient été budgétées.

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Votre rapporteur spécial constate en outre que les taux de consommation des crédits de la mission par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale sont proches voire supérieurs à 100 % (100,2 % en 2014), nécessitant des ouvertures de crédits en cours d'exercice. Ainsi, la tension en gestion sur le titre 2 a nécessité, en fin d'exercice 2014, **une ouverture de crédits à hauteur de 320 millions d'euros en AE comme en CP**, par décret d'avance¹, résultant :

- d'un **montant de retenues pour faits de grèves inférieur** à ce qui était prévu en loi de finances initiale (25 millions d'euros contre un montant de 90 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale) ;

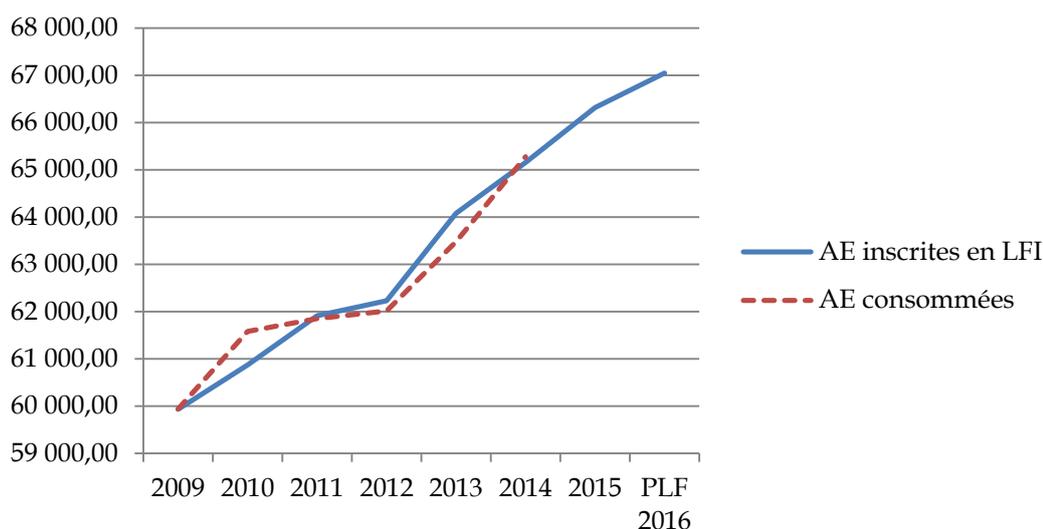
- d'un **GVT (glissement vieillesse technicité) solde** supérieur aux prévisions initiales (225 millions d'euros contre un montant inscrit de 50 millions d'euros) résultat notamment d'un nombre de départs à la retraite inférieur aux prévisions ;

- d'un **socle, au titre de l'exécution 2013, supérieur** à ce qui avait été prévu au moment de la loi de finances initiale pour 2014 à hauteur de 84 millions d'euros.

Par décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015, 174 millions d'euros ont toutefois été annulés au titre de l'exercice 2014, dont 83 millions d'euros sur le titre 2.

Autorisations d'engagement prévues en lois de finances initiales et consommées

(en millions d'euros)

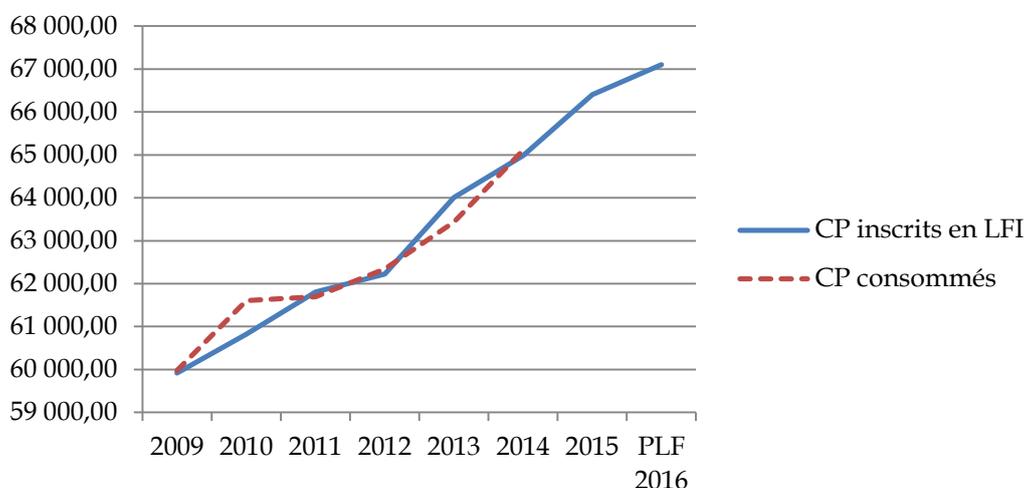


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Crédits de paiement prévus en lois de finances initiales et consommés

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au total, votre rapporteur spécial Gérard Longuet estime que, compte tenu du schéma d'emplois pour 2016, qui prévoit la création de 10 851 ETP, une surconsommation de crédits par rapport à la loi de finances initiale devrait être à nouveau constatée.

B. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT PORTÉE PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » par nature

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2014	AE ouvertes en LFI pour 2015	AE demandées pour 2016	Évolution volume	Évolution %	CP ouverts en LFI pour 2014	CP ouverts en LFI pour 2015	CP demandés pour 2016	Évolution volume	Évolution %
Titre 2 (personnel)	60 191,58	61 415,84	61 970,92	555,08	0,90 %	60 191,58	61 415,84	61 970,92	555,08	0,90 %
Titre 3 (fonctionnement)	858,12	724,52	760,55	36,02	4,97 %	756,68	733,92	763,14	29,22	3,98 %
Titre 5 (investissement)	100,20	80,92	52,54	- 28,38	- 35,07 %	91,30	102,62	93,75	- 8,87	- 8,65 %
Titre 6 (intervention)	3 986,60	4 102,34	4 263,18	160,84	3,92 %	3 924,36	4 151,23	4 278,65	127,42	3,07 %
Titre 7 (dépenses d'opérations financières)			0,13	0,13		0,00	0,00	0,13	0,13	
Total mission	65 136,50	66 323,62	67 047,32	723,69	1,09 %	64 963,92	66 403,62	67 106,59	702,97	1,06 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le faible pourcentage d'évolution des dépenses de titre 2 entre 2015 et 2016 (+ 0,90 %) ne doit pas masquer la hausse significative de la masse salariale en volume (+ 555 millions d'euros), qui résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation des effectifs.

Le tableau ci-après détaille les facteurs d'évolution de la masse salariale (hors contribution au CAS « Pensions »). **Outre le glissement vieillesse-technicité solde (GVT), qui contribue à hauteur de + 243,6 millions d'euros à l'augmentation des dépenses de personnel, 264,2 millions résultent des schémas d'emplois 2015 et 2016.**

Enfin, hors contribution au CAS « Pensions », **les mesures catégorielles représenteront en 2016 un montant de 116,5 millions d'euros** (régime indemnitaire de l'éducation prioritaire, enseignants contractuels, enseignants du second degré acceptant certaines responsabilités ou l'exercice de missions particulières, création du corps des psychologues de l'éducation nationale).

**Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale
(hors contribution au CAS « Pensions »)**

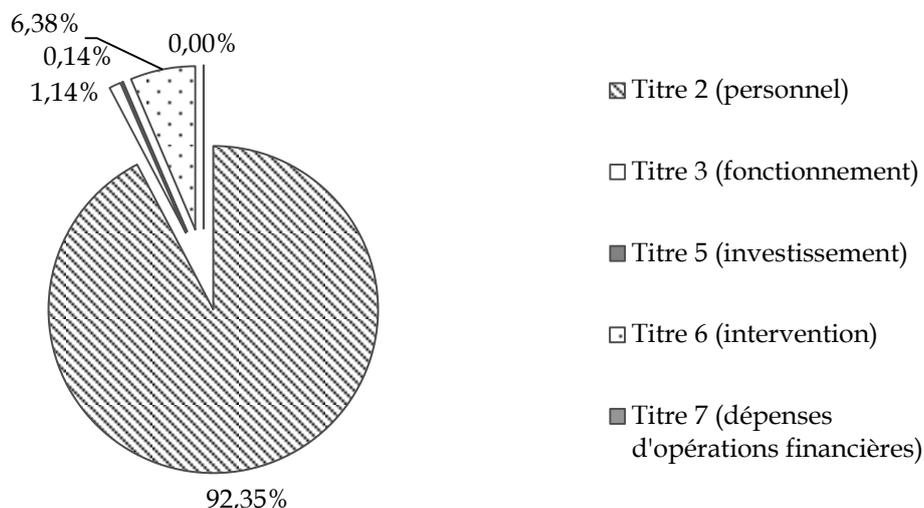
(en millions d'euros)

	Prog 140	Prog 141	Prog 230	Prog 139	Prog 214	Prog 143	TOTAL 2016	TOTAL PLF 2015
Solde exécution 2015 retraité	12 469,2	20 431,3	1 451,6	6 378,5	1 038,7	655,5	42 424,8	41 953,9
<i>Prévision exécution 2015 hors CAS Pensions</i>	12 462,2	20 473,2	1 455,7	6 389,9	1 039,6	676,6	42 497,2	41 970,5
<i>Changements de périmètre du programme 2013/2014</i>	- 0,2	- 2,4	0,2	0,1	- 2,1	0,0	- 4,4	29,4
<i>Débasage de dépenses au profil atypique</i>	7,3	- 39,6	- 4,3	- 11,5	1,2	- 21,1	- 68,0	- 46,3
Impact du schéma d'emplois	116,4	103,9	11,7	27,7	0,0	4,5	264,2	300,0
<i>Schéma d'emplois de l'année 2015</i>	74,0	71,3	7,8	21,6	0,0	3,5	178,2	210,1
<i>Schéma d'emplois de l'année 2016</i>	42,4	32,7	3,8	6,0	0,0	1,0	85,9	90,0
Mesures catégorielles	61,7	42,8	0,3	10,8	0,4	0,5	116,5	85,1
Mesures générales	9,6	30,6	1,7	7,3	1,0	0,4	50,6	90,5
<i>GIPA</i>	9,5	30,1	0,9	6,7	0,7	0,3	48,2	83,4
<i>Mesures bas salaires</i>	0,0	0,5	0,8	0,5	0,3	0,0	2,1	7,0
GVT solde	100,0	112,3	4,9	14,6	4,5	7,3	243,6	176,0
<i>GVT positif</i>	198,7	312,8	15,0	100,4	10,6	10,9	648,4	559,2
<i>GVT négatif</i>	- 98,7	- 200,5	- 10,1	- 85,8	- 6,1	- 3,6	- 404,8	- 383,1
Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA	- 39,6	- 38,5	- 4,5	- 8,8	- 3,6	1,5	- 93,5	- 44,4
Autres	- 16,3	- 98,5	- 17,9	- 35,8	- 1,6	18,0	- 152,1	- 47,2
TOTAL	12 701,1	20 583,9	1 447,7	6 394,3	1 039,6	687,6	42 854,2	42 513,7

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Compte tenu de l'importance de la masse salariale dans le total des crédits de la mission « Enseignement scolaire » (92,35 % des CP de la mission en 2016, soit près de 62 milliards d'euros), la progression de plus de 1 % des dépenses consacrées à l'enseignement scolaire prévue pour 2016 sera due, pour plus des trois quarts (76 % pour les AE et 78 % pour les CP), à la croissance des dépenses de titre 2.

Répartition des CP de la mission « Enseignement scolaire » par nature



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Aucune modification de la maquette budgétaire n'est prévue en 2016 s'agissant des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 230 « Vie de l'élève » et 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

S'agissant du programme 139, la sous-action 09-03 « emplois aidés » est supprimée, ce programme ne supportant plus de dépenses relatives aux emplois aidés.

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

Les crédits du programme 140 progresseront en 2016 de **1,87 %** en AE comme en CP, passant de 19,8 milliards d'euros à 20,2 milliards d'euros.

Si cette hausse concerne l'ensemble des sept actions de ce programme, elle est cependant plus marquée s'agissant des actions 02 « Enseignement élémentaire » (+ 146,6 millions d'euros) et 07 « Formation des personnels enseignants » (+ 118,9 millions d'euros).

Entre 2014 et 2016, les crédits du programme 140 auront progressé de près de 5 % (+ 939,5 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 140

(en millions d'euros)

		AE/CP 2014	AE/CP 2015	AE/CP 2016	Évolution 2016/2015 (en %)	Évolution 2016/2014
1	Enseignement préélémentaire	4 931,9	5 008,0	5 067,4	1,19 %	2,75 %
2	Enseignement élémentaire	9 412,5	9 601,5	9 748,1	1,53 %	3,57 %
3	Besoins éducatifs particuliers	1 732,0	1 758,9	1 771,1	0,69 %	2,26 %
4	Formation des personnels enseignants	463,5	684,1	803,1	17,38 %	73,25 %
5	Remplacement	1 610,1	1 635,1	1 647,9	0,79 %	2,35 %
6	Pilotage et encadrement pédagogique	1 033,9	1 050,4	1 070,4	1,91 %	3,53 %
7	Personnels en situations diverses	76,4	91,2	91,7	0,50 %	20,02 %
	Total	19 260,3	19 829,3	20 199,8	1,87 %	4,88 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme le montre le tableau ci-après, l'augmentation des crédits du programme 140 prévue en 2016 est uniquement imputable à une hausse des dépenses de titre 2 (+ 371,3 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 140 par nature

(en millions d'euros)

	% des AE/CP du programme	AE/CP LFI 2015	AE/CP demandés pour 2016	Évolution (en %)	Évolution en valeur
Titre 2 (personnel)	99,81 %	19 790,6	20 161,9	1,88 %	371,3
Titre 3 (fonctionnement)	0,15 %	31,1	30,5	- 2,04 %	- 0,6
Titre 6 (intervention)	0,04 %	7,6	7,5	- 1,44 %	- 0,1
Total 140		19 829,3	20 199,8	1,87 %	370,6

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Le programme 141 sera doté en 2016 de 31,3 milliards d'euros (+ 0,98 % par rapport à 2015). Les évolutions les plus notables concernent l'action 01 « Enseignement en collège » (+ 181,6 millions d'euros) et l'action 09 « Formation des personnels enseignants et d'orientation » (+ 106 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 141

(en millions d'euros)

		AE/CP 2014	AE/CP 2015	AE/CP 2016	Évolution 2016/2015 (en %)	Évolution 2016/2014 (en %)
1	Enseignement en collège	10 870,4	10 974,9	11 156,5	1,66 %	2,63%
2	Enseignement général et technologique en lycée	6 859,7	6 902,6	6 916,1	0,20 %	0,82%
3	Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 173,3	4 201,7	4 208,8	0,17 %	0,85%
4	Apprentissage	7,2	7,2	7,2	- 0,11 %	0,63%
5	Enseignement post- baccalauréat en lycée	2 007,1	2 024,8	2 022,8	- 0,10 %	0,78%
6	Besoins éducatifs particuliers	1 159,4	1 169,5	1 168,0	- 0,13 %	0,74%
7	Aide à l'insertion professionnelle	54,0	54,4	55,8	2,55 %	3,36%
8	Information et orientation	303,1	305,8	305,4	- 0,12 %	0,76%
9	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	117,5	118,3	118,1	- 0,14 %	0,55%
10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	322,2	542,5	648,4	19,54 %	101,27%
11	Remplacement	1 389,2	1 401,5	1 401,9	0,03 %	0,91%
12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 152,7	3 183,0	3 180,6	- 0,08 %	0,88%
13	Personnels en situations diverses	54,4	89,2	89,1	- 0,10 %	63,93%
Total		30 470,2	30 975,3	31 278,7	0,98 %	2,65 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation significative des crédits de l'action 01 résulte pour l'essentiel d'une hausse des dépenses de titre 6 (intervention).

En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, l'État a la charge des « dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, dont celles afférentes aux ressources numériques, incluant les contenus et les services, spécifiquement conçues pour un usage pédagogique, ainsi que de la fourniture des manuels scolaires dans les collèges, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole [...] et les établissements d'éducation spéciale et des documents à caractère pédagogique à usage collectif dans les lycées professionnels ».

Une dotation de 125,7 millions d'euros est ainsi prévue au titre de l'acquisition de manuels conformes aux nouveaux programmes qui entreront en vigueur à compter de la rentrée scolaire 2016.

Les élèves des cycles 3 et 4 bénéficieront de nouveaux manuels en français, mathématiques et histoire-géographie. Par ailleurs, un manuel de langue vivante 2 sera fourni aux élèves de cinquième et les élèves de sixième bénéficieront d'un nouveau manuel de sciences. Les autres manuels seront fournis à la rentrée 2017.

Évolution des crédits du programme 141 par nature

(en millions d'euros)

	% des AE/CP du programme	AE/CP LFI 2015	AE/CP demandés pour 2016	Évolution (en %)	Évolution en valeur
Titre 2 (personnel)	99,18 %	30 863,5	31 021,4	0,51 %	157,9
Titre 3 (fonctionnement)	0,21 %	44,4	64,4	45,02 %	20,0
Titre 6 (intervention)	0,62 %	67,4	193,0	186,17 %	125,5
Total 141		30 975,3	31 278,7	0,98 %	303,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Le programme 230 constitue un programme d'appui à la scolarité. Il rassemble les actions destinées, d'une part, à « améliorer le climat scolaire et favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la citoyenneté » et, d'autre part, « à promouvoir la santé des élèves et à améliorer leur qualité de vie ».

Comme le montre le tableau ci-après, en 2016, ce programme sera doté de **4,84 milliards en AE (+ 0,61 %)** et de **4,85 milliards en CP (- 0,05 %)**.

Les crédits de l'action 01 progressent de 24,1 millions d'euros en AE et CP. Cette hausse résulte d'une **augmentation du nombre d'assistants d'éducation** rémunérés en moyenne annuelle par rapport à 2015 (49 300 contre 48 300 en 2015). **2 150 assistants d'éducation seront affectés dans des réseaux d'éducation prioritaire dès le 1^{er} janvier 2016.**

Par ailleurs, l'action 03 voit ses crédits augmenter de près de 44 millions d'euros en AE comme en CP en raison d'une **augmentation du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (+ 350 ETP)** et de **contrats aidés** (69 000 contrats uniques d'insertion en moyenne annuelle).

Les crédits de l'action 06 connaissent, à l'inverse, une baisse sensible (- 51,8 millions d'euros en AE et - 89,9 millions d'euros en CP) résultant principalement d'une diminution des crédits destinés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires (- 91 millions d'euros par rapport à 2015).

Une diminution de crédits peut en outre être constatée au titre des emplois d'avenir professeur (10,9 millions d'euros en 2016 contre 24 millions d'euros en 2015).

Cette baisse résulte du remplacement, à compter de la rentrée 2015, de ce dispositif par celui des « étudiants apprentis professeur ».

Les emplois d'avenir professeurs (EAP)

Créé en 2012, le dispositif des « emplois d'avenir professeur » (EAP) est destiné aux étudiants boursiers de l'enseignement supérieur, suivant une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur et se destinant aux métiers du professorat. Il vise à leur permettre d'exercer une activité rémunérée s'inscrivant dans leur projet professionnel tout en leur permettant de poursuivre leurs études.

Ces étudiants effectuent des missions dans les écoles et les établissements du second degré et perçoivent une rémunération ainsi qu'une bourse de service public. Ils s'engagent, en contrepartie, à se présenter aux concours de l'enseignement.

Depuis la rentrée 2015, les emplois d'avenir professeurs sont progressivement remplacés par les « étudiants apprentis professeurs ».

Ce nouveau dispositif est destiné aux étudiants en troisième année de licence inscrits en première année de master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » et leur permet de suivre, en alternance, une formation pratique et théorique tout en percevant une rémunération. Expérimenté dans les académies de Créteil et de Guyane à la rentrée 2015, ce dispositif devrait être généralisé à compter de la rentrée 2016.

Enfin, de manière plus marginale, un transfert de 1,7 million d'euros est prévu vers le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cette contribution était versée auparavant à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) au titre de la participation de la mission « Enseignement scolaire » au fonds interministériel de prévention de la délinquance. Compte tenu de la dissolution de l'Acsé au 1^{er} janvier 2016, l'ensemble des crédits à destination de ce fonds seront regroupés sur le programme 122.

Évolution des crédits du programme 230

(en millions d'euros)

	AE 2014	AE 2015	AE 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2014	CP 2014	CP 2015	CP 2016	Évolution 2016/2015 (en %)	Évolution 2016/2014 (en %)
1 Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 307,9	2 351,0	2 375,1	1,02 %	2,91 %	2 307,9	2 351,0	2 375,1	1,02 %	2,91 %
2 Santé scolaire	460,7	474,4	476,0	0,34 %	3,31 %	460,7	474,4	476,0	0,34 %	3,31 %
3 Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	708,3	750,1	793,9	5,85 %	12,09 %	708,3	750,1	793,9	5,85 %	12,09 %
4 Action sociale	720,0	733,0	751,3	2,51 %	4,35 %	720,0	733,0	751,3	2,51 %	4,35 %
5 Politique de l'internat et établissement à la charge de l'État	53,5	54,4	47,7	- 12,27 %	- 10,78 %	53,5	54,4	47,7	- 12,27 %	- 10,78 %
6 Actions éducatives complémentaires aux enseignements	245,3	444,6	392,8	- 11,64 %	60,15 %	178,2	492,2	408,3	- 17,04 %	129,06 %
Total	4 495,8	4 807,4	4 836,9	0,61 %	7,59 %	4 428,7	4 855,0	4 852,4	- 0,05 %	9,57 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Les crédits du programme 109 sont quasi stables par rapport à 2015 (7,2 milliards d'euros, soit une hausse de 0,4 %). Les principales évolutions concernent les actions 09, 10 et 12.

S'agissant de l'action 09, l'augmentation de crédits prévue pour 2016 est liée à la **hausse du forfait d'externat** (+ 9,8 millions d'euros) en prévision de l'accroissement des effectifs d'élèves à la rentrée 2015 (+ 0,53 %).

Par ailleurs, les crédits de l'action 10 augmentent de manière significative en raison de **l'accroissement des dépenses de formation continue**. En application du principe de parité par rapport à l'enseignement public, 37,5 millions d'euros seront ainsi consacrés au financement d'actions de formation, montant qui inclut **une prime de 4 millions d'euros destinée au financement du plan de formation exceptionnel au numérique à destination des personnels d'encadrement, des formateurs et des personnes ressources pour le numérique qui précédera les formations des enseignants**.

Enfin, la diminution des crédits de l'action 12 (- 33 millions d'euros) par rapport à 2015 résulte d'une **ventilation différente de celle prévue en loi de finances pour 2015 de l'économie constatée au titre du régime temporaire de retraite de l'enseignement privé (RETREP)**. En effet, celle-ci avait été répartie sur l'ensemble des actions du programme au lieu d'être concentrée sur l'action 12 qui supporte le RETREP. Les crédits de l'action 12 pour 2016 tiennent donc compte de la **régularisation de cette erreur d'imputation**.

Évolution des crédits du programme 139

(en millions d'euros)

		AE/CP 2014	AE/CP 2015	AE/CP 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2014
1	Enseignement préélémentaire	444,6	446,1	446,9	0,17 %	0,52 %
2	Enseignement élémentaire	1 173,3	1 179,6	1 189,9	0,88 %	1,41 %
3	Enseignement en collège	1 875,1	1 888,8	1 893,0	0,22 %	0,96 %
4	Enseignement général et technologique en lycée	1 205,5	1 208,6	1 210,4	0,15 %	0,41 %
5	Enseignement professionnel sous statut scolaire	762,8	765,4	766,5	0,15 %	0,49 %
6	Enseignement post- baccalauréat en lycée	260,5	261,4	261,6	0,05 %	0,40 %
7	Dispositifs spécifiques de scolarisation	150,6	151,2	151,3	0,11 %	0,49 %
8	Actions sociales en faveur des élèves	63,7	65,1	65,8	1,02 %	3,33 %
9	Fonctionnement des établissements	635,4	643,4	660,8	2,70 %	3,99 %
10	Formation initiale et continue des enseignants	87,2	120,5	145,4	20,69 %	66,69 %
11	Remplacement	168,2	168,8	169,7	0,50 %	0,85 %
12	Soutien	274,9	275,5	241,6	- 12,31 %	- 12,10 %
	Total	7 101,8	7 174,4	7 202,9	0,40 %	1,42 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Programme support de la mission « Enseignement scolaire », le programme 214 rassemble les actions ayant trait aux ressources humaines, à l'évaluation et à la prospective, à la politique immobilière du ministère, aux

achats et à la logistique, aux affaires juridiques, aux relations internationales et à la communication.

Les crédits de ce programme (2,1 milliards d'euros en AE et 2,2 milliards d'euros en CP) sont quasi stables par rapport à 2015 (- 0,82 % en AE et - 0,29 % en CP).

Évolution des crédits du programme 214

(en millions d'euros)

		AE 2014	AE 2015	AE 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2014	CP 2014	CP 2015	CP 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2014
1	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	382,8	385,6	388,2	0,68 %	1,41 %	382,8	385,6	388,2	0,68 %	1,41 %
2	Évaluation et contrôle	77,8	77,7	78,3	0,68 %	0,60 %	77,8	77,7	78,3	0,68 %	0,60 %
3	Communication	14,0	13,8	13,7	- 0,98 %	- 2,56 %	14,0	13,8	13,7	- 0,98 %	- 2,56 %
4	Expertise juridique	16,2	16,2	16,4	1,36 %	1,50 %	16,2	16,2	16,4	1,36 %	1,50 %
5	Action internationale	15,4	14,4	10,2	- 28,99 %	- 33,76 %	15,4	14,4	10,2	- 28,99 %	- 33,76 %
6	Politique des ressources humaines	664,2	666,4	666,4	- 0,01 %	0,33 %	663,5	666,4	666,4	- 0,01 %	0,43 %
7	Établissements d'appui de la politique éducative	202,9	155,3	152,4	- 1,88 %	- 24,88 %	202,9	155,3	152,4	- 1,88 %	- 24,88 %
8	Logistique, système d'information, immobilier	744,2	631,8	622,3	- 1,50 %	- 16,38 %	639,3	664,2	666,1	0,29 %	4,19 %
9	Certification	194,9	195,4	191,0	- 2,28 %	- 2,00 %	194,9	195,4	191,0	- 2,28 %	- 2,00 %
10	Transports scolaires	3,3	3,3	3,3	- 0,03 %	0,00 %	3,3	3,3	3,3	- 0,03 %	0,00 %
Total		2 315,6	2 159,9	2 142,1	- 0,82 %	- 7,49 %	2 210,1	2 192,3	2 185,9	- 0,29 %	- 1,09 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette diminution résulte d'une baisse des dépenses de titres 5 (investissement) et 6 (intervention).

S'agissant des dépenses de titre 5, cette évolution s'explique principalement par la diminution des besoins au titre des grands projets immobiliers des services déconcentrés (livraison en 2015 de l'opération de construction du rectorat de Toulouse et de la direction des services départementaux de l'éducation nationale de la Haute-Garonne notamment).

S'agissant du titre 6, la dotation en faveur des bourses de service public s'élèvera à 11,6 millions d'euros en 2016, contre 26,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015. Ces bourses seront versées aux 4 500 emplois d'avenir professeurs (EAP) en poste en 2014-2015 et ayant sollicité le renouvellement de leur contrat en 2015-2016. La baisse de la dotation en faveur de ce dispositif tient compte de son remplacement par celui des contrats d'apprentis professeurs.

Évolution des crédits du programme 214 par nature

(en millions d'euros)

	% des AE du programme	AE LFI 2015	AE demandées pour 2016	Évolution	Évolution en valeur	% des CP du programme	CP LFI 2015	CP demandés pour 2016	Évolution	Évolution en valeur
Titre 2 (personnel)	68,68 %	1 457,7	1 471,1	0,92 %	13,5	67,30 %	1 457,7	1 471,1	0,92 %	13,5
Titre 3 (fonctionnement)	27,95 %	589,4	598,8	1,60 %	9,4	27,51 %	598,8	601,4	0,44 %	2,6
Titre 5 (investissement)	2,45 %	80,9	52,5	- 35,07 %	- 28,4	4,29 %	102,6	93,7	- 8,65 %	- 8,9
Titre 6 (intervention)	0,92 %	31,9	19,7	- 38,50 %	- 12,3	0,90 %	33,2	19,7	- 40,90 %	- 13,6
Total 214		2 159,9	2 142,1	- 0,82 %	- 17,8		2 192,3	2 185,9	- 0,29 %	- 6,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

F. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

1. Une augmentation des crédits consacrés à l'enseignement agricole pour la sixième année consécutive

En 2016, les crédits du programme 143 s'élèveront à 1,39 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 9,5 millions d'euros par rapport à 2015, soit une augmentation de + 0,69 %).

Évolution des crédits du programme 143

(en millions d'euros)

	AE/CP 2014	AE/CP 2015	AE/CP 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2014	
1	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	682,7	703,9	718,2	2,03 %	5,20 %
2	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	565,9	578,8	574,3	- 0,77 %	1,48 %
3	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	84,9	85,3	84,7	- 0,78 %	- 0,32 %
4	Évolution des compétences et dynamique territoriale	3,6	4,0	4,3	7,59 %	16,48 %
5	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	5,5	5,4	5,4	0,00 %	- 2,45 %
Total		1 342,7	1 377,3	1 386,8	0,69 %	3,28 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des crédits du programme 143 résulte quasi exclusivement de l'augmentation des dépenses de titre 2 (+ 9,9 millions d'euros par rapport à 2015).

Par ailleurs, en 2016, 125 121 euros seront inscrits sur le programme 143 au titre de dépenses d'opérations financières (investissements du centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet et du lycée agricole de Mayotte).

Évolution des crédits du programme 143 par nature

(en millions d'euros)

	% des AE/CP du programme	AE/CP LFI 2015	AE/CP demandés pour 2016	Évolution	Évolution en valeur
Titre 2 (personnel)	65,48 %	898,2	908,1	1,10 %	9,9
Titre 3 (fonctionnement)	0,39 %	5,4	5,4	0,00 %	0,0
Titre 6 (intervention)	34,12 %	473,8	473,2	- 0,12 %	- 0,6
Titre 7 (dépenses d'opérations financières)	0,01 %	0,0	0,1		0,1
Total 143		1 377,3	1 386,8	0,69 %	9,5

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. Un enseignement original enregistrant de bons résultats en matière d'insertion professionnelle

La spécificité de l'enseignement technique agricole réside dans la multiplicité des fonctions qui lui sont assignées. Ainsi, l'article L. 811-1 du code rural fixe cinq missions dévolues à l'enseignement agricole :

- assurer une formation générale, technologique et professionnelle initiale et continue ;

- participer à l'animation et au développement des territoires ;

- contribuer à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et à l'insertion sociale et professionnelle des adultes ;

- contribuer aux activités de développement, d'expérimentation et d'innovation agricoles et agroalimentaires ;

- participer à des actions de coopération internationale, notamment en favorisant les échanges et l'accueil d'élèves, apprentis, étudiants, stagiaires et enseignants.

Les taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricoles apparaissent relativement élevés dans un contexte de persistance d'un très fort taux de chômage chez les jeunes (24 % au premier trimestre 2015). En 2014, le taux d'insertion à sept mois du brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) s'élevait à 76,7 %. Si le taux d'insertion à sept mois des titulaires du certificat d'aptitude professionnel agricole n'était que de 39,3 %, il atteignait 71,3 % à trente-trois mois. Ces taux d'insertion semblent en outre s'améliorer par rapport à 2013, à l'exception de celui du bac professionnel. Pour autant, selon le ministère de l'agriculture, ce phénomène s'explique par un nombre élevé de diplômés sur le marché du travail en raison du « double flux » résultant de la rénovation du bac professionnel.

DEUXIÈME PARTIE OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET

I. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS QUI NE S'EST PAS TRADUITE PAR UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

A. UNE DÉPENSE INTÉRIEURE D'ÉDUCATION EN PROGRESSION CONSTANTE DEPUIS 1980

1. Une dépense qui a près de doublé en euros constants

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 1980, la dépense intérieure d'éducation (hors dépenses pour les formations de type extrascolaire), qui agrège l'ensemble des dépenses consacrées à l'éducation tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales, familles, secteur privé), est passée de 25,7 milliards d'euros en 1980 à près de 129 milliards d'euros en 2014. **En euros constants, cette dépense a près de doublé, passant de 66 milliards d'euros en 1980 à 129 milliards d'euros en 2014.**

Évolution de la dépense d'éducation totale*

Dépense intérieure d'éducation (DIE)*	1980	2000	2012	2013	2014p**
- aux prix courants (en milliards d'euros)	25,7	94,5	123,8	126,9	128,9
- aux prix 2014 (en milliards d'euros)	66,0	116,7	125,5	127,6	128,9
DIE*/PIB en %	5,7 %	6,4 %	5,9 %	6,0 %	6,0 %

Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte).

* hors dépenses pour les formations de type extrascolaire.

** données provisoires.

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

2. Un coût par élève supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE

La dépense d'éducation par élève a été multipliée par 4,6 en euros courants entre 1980 et 2014, passant de 1 810 euros à 8 360 euros. **En euros constants, cette dépense a été multipliée par 1,8, passant de 4 650 euros à 8 360 euros.**

Évolution de la dépense d'éducation par élève*

Dépense moyenne par élève	1980	2000	2012	2013	2014p**
- aux prix courants (en euros)	1 810	6 250	8 120	8 290	8 360
- aux prix 2014 (en euros)	4 650	7 710	8 230	8 330	8 360

Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte).

* hors dépenses pour les formations de type extrascolaire.

** données provisoires.

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

L'indicateur de l'OCDE « dépense de l'éducation en pourcentage du PIB » issu du document « Regards sur l'éducation - Les indicateurs de l'OCDE 2014 » permet une comparaison des niveaux de dépense en faveur de l'éducation au niveau international.

En 2011, les pays de l'OCDE consacraient en moyenne 6,1 % de leur PIB aux établissements d'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage varie de 4,2 % (Turquie) à 7,9 % (Danemark). Avec 6,1 % de son PIB consacré à l'enseignement, la France se situe donc dans la moyenne des pays de l'OCDE. Elle se place cependant devant l'Italie (4,6 %), l'Allemagne (5,1 %), l'Australie (5,8 %), mais derrière la Corée du Sud (7,6 %), les États-Unis (6,9 %) et la Suède (6,3 %).

En parité de pouvoir d'achat (PPA), le coût par élève en France (10 454 dollars) est plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (9 531 dollars) et de l'Union européenne (9 487 dollars). Si, s'agissant de l'enseignement primaire, la France se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE en 2011 (6 917 dollars contre 8 296 pour la moyenne des pays de l'OCDE), en revanche, la dépense par élève du second degré est supérieure en France (11 109 dollars contre 9 280 dollars).

Ces écarts résultent de trois facteurs principaux :

- **un temps horaire d'instruction obligatoire significativement plus élevé en France** (864 heures pour le primaire, 1 090 heures pour le collège et 1 144 heures pour le lycée en 2014) que dans la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement 821, 919 et 947 heures en 2014) ;

- **une durée de la scolarisation supérieure en France** (14 années) par rapport à la moyenne des pays de l'Union européenne (13 années) ;

- **un taux d'encadrement plus favorable dans le second degré en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE** (18,9 élèves par enseignant dans le premier degré en France contre 15,3 en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais 12,5 élèves par enseignant en France dans le second degré contre 13,5 en moyenne dans l'OCDE).

B. UN SYSTÈME SCOLAIRE ENREGISTRANT DES RÉSULTATS DÉCEVANTS TANT AU NIVEAU DES CONNAISSANCES QUE DE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES

1. Des performances scolaires médiocres

Les évaluations réalisées tant au niveau national (évaluations standardisées, CEDRE) qu'au niveau international (PISA et PIRLS) mettent en avant les résultats moyens du système scolaire français.

Chaque année, des évaluations standardisées sont menées sur des échantillons d'élèves afin d'apprécier la proportion de ceux qui, en fin d'école primaire et de collège, maîtrisent les compétences du socle commun. En mai 2014, l'évaluation a porté sur la maîtrise par les élèves en fin de CE1 de la compétence 1 (la maîtrise de la langue française) et de la compétence 3 (principaux éléments de mathématiques, de culture scientifique et technologique) du socle commun de connaissances et de compétences.

Il ressort de cette évaluation que seuls 82 % des élèves en fin de CE1 maîtrisent les différents éléments de la compétence 1 et 83 % ceux de la compétence 3 (cf. tableau ci-dessous).

Proportion d'élèves de CE1 maîtrisant les compétences 1 et 3 du socle commun

En compétence 1, environ 82 % des élèves de fin de CE1 maîtrisent les éléments suivants :	
Lire	Lire seul et comprendre un énoncé, une consigne simple. Lire silencieusement un texte (moins de 250 mots) en déchiffrant les mots inconnus, dégager le thème et manifester sa compréhension dans un résumé, une reformulation, des réponses à des questions.
Ecrire	Copier un texte court sans erreur dans une écriture cursive lisible et avec une présentation soignée. Utiliser ses connaissances pour mieux écrire un texte court. Écrire de manière autonome un texte de cinq à dix lignes.
Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)	En vocabulaire , utiliser des mots précis pour s'exprimer, donner des synonymes, des contraires, regrouper des mots par familles, commencer à utiliser l'ordre alphabétique. En grammaire , distinguer les mots selon leur nature (le verbe, le nom, l'article, l'adjectif qualificatif, le pronom personnel (sujet)), identifier les fonctions des mots dans la phrase (verbe et sujet), la conjugaison des verbes du 1er groupe, être et avoir, au présent, au futur, au passé composé de l'indicatif ainsi que faire, aller, dire, venir, au présent de l'indicatif, distinguer le présent du futur et du passé. En orthographe , écrire des mots en respectant les correspondances entre lettres et sons et les règles relatives à la valeur des lettres, écrire sans erreur des mots mémorisés, commencer à orthographier correctement des formes conjuguées, respecter l'accord entre le sujet et le verbe, ainsi que les accords en genre et en nombre dans le groupe nominal.
En compétence 3, environ 83 % des élèves de fin de CE1 maîtrisent les éléments suivants :	
Nombres et calcul	Écrire, nommer, comparer, ranger les nombres entiers naturels inférieurs à 1000. Résoudre des problèmes de dénombrement. Calculer : addition, soustraction, multiplication. Diviser par 2 et par 5 dans le cas où le quotient exact est entier. Restituer et utiliser les tables d'addition et de multiplication par 2, 3, 4 et 5. Calculer mentalement en utilisant des additions, des soustractions et des multiplications simples. Résoudre des problèmes relevant de l'addition, de la soustraction et de la multiplication. Utiliser les fonctions de base de la calculatrice.
Géométrie	Situer un objet par rapport à soi ou à un autre objet, donner sa position et décrire son déplacement. Reconnaître, nommer et décrire les figures planes et les solides usuels. Percevoir et reconnaître quelques relations et propriétés géométriques : alignement, angle droit, axe de symétrie, égalité de longueurs. Repérer des cases, des nœuds d'un quadrillage. Résoudre un problème géométrique.
Grandeurs et mesure	Utiliser les unités usuelles de mesure ; estimer une mesure. Être précis et soigneux dans les mesures et les calculs. Résoudre des problèmes de longueur et de masse.
Organisation et gestion de données	Utiliser un tableau, un graphique. Organiser les données d'un énoncé.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, **l'évaluation CEDRE** (cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon)¹ réalisée en 2014 montre qu'en fin de collège, **le score moyen obtenu par les élèves en matière de connaissances mathématiques a diminué de manière significative par rapport à 2008, passant de 250 à 243.**

Ces résultats recourent très largement ceux de l'étude réalisée en 2012 par l'OCDE dans le cadre de son **programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)**, qui mettait en avant **les résultats moyens du système éducatif français dans tous les champs évalués** (compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique), ainsi que **l'écart croissant entre les élèves obtenant les meilleurs résultats et ceux dont les résultats sont les plus faibles.**

2. Un système scolaire reproduisant, voire aggravant, les inégalités sociales

Au-delà de ses performances moyennes en matière de maîtrise des connaissances et des compétences fondamentales, **notre système scolaire se caractérise aussi par l'importance des déterminismes sociaux et culturels.**

Ainsi, l'enquête PISA menée en 2012 montre que la France est le pays de l'OCDE où le statut économique, social et culturel des familles détermine le plus la performance en culture mathématique des élèves.

Par ailleurs, dans une note d'information d'août 2015², la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance rappelait, à partir des résultats en fin de classe de troisième d'un panel d'enfants entrés en sixième en 2007, que les **« performances varient selon l'origine sociale et l'environnement culturel »**. La DEPP notait en outre qu'un **tiers des enfants d'origine sociale défavorisée figuraient parmi le quart des élèves qui réussissaient le moins bien, contre 10 % chez les enfants d'origine sociale favorisée.**

Au total, si **57 % des enfants d'ouvriers obtiennent le baccalauréat, ce taux s'élève à 85 % pour les enfants de cadres ou de professions intermédiaires.**

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI NE PERMETTENT PAS D'APPRÉHENDER LES RÉSULTATS DU SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS

Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2014, la Cour des comptes relève que **« le recours à des objectifs généraux, tel que la réussite pour tous,**

¹ Cette évaluation permet de mesurer le niveau de connaissance d'un même échantillon en fin d'école primaire et en fin de collège.

² DEPP, Note d'information n° 25, août 2015.

auxquels sont rattachés les finalités et priorités du moment, ne permet pas d'apprécier l'efficacité du système scolaire de manière à la fois holistique et concise tant les objectifs semblent inégaux, dispersés et non hiérarchisés ».

Par ailleurs, ainsi que le relevait votre rapporteur spécial dans son analyse sur l'exécution des crédits de la mission en 2014, « sur les 50 sous-indicateurs que comptent les 9 indicateurs de mission, 32 (64 %) ne sont pas renseignés. Ce faible taux de renseignement résulte en partie des outils d'évaluation retenus (évaluations menées tous les trois ans par exemple), mais aussi d'un grand nombre de sous-indicateurs non pertinents tels que la proportion, dans huit pays européens, 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 ».

Ce constat continue de se vérifier dans le présent projet de loi de finances. En effet, sur les 31 sous-indicateurs des cinq indicateurs considérés comme les plus représentatifs de la mission, 27 ne sont pas renseignés.

II. UN SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS QUI SE SINGULARISE PAR LE POIDS DE SON SECOND DEGRÉ

Comme le montre le tableau ci-après, en 2012, la dépense d'éducation par élève du premier degré ne représentait que 65 % de celle par élève du second degré.

Évolution de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'éducation

(au prix 2013)

	Primaire		Secondaire	
	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)
1980	21,5	3 050	33,4	6 090
2012*	41,4	6 100	56,6	9 490
2013p**	42,3	6 220	56,3	9 440

* En 2012, le passage à la nouvelle base de la comptabilité nationale modifie les montants.

** Données provisoires.

Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte

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

A. UN TIMIDE RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 « Enseignement public du premier degré » sera doté en 2016 de 20,2 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une augmentation de ses crédits de 370,6 millions d'euros par rapport à 2015

(+ 1,87 %). La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 fixe en outre un objectif de 14 000 créations de postes dans le premier degré public et privé.

Différentes mesures ont également été prises en faveur du premier degré, en particulier le dispositif « plus de maîtres que de classes » mis en place par une circulaire du 18 décembre 2012 et déployé dans les établissements de l'éducation prioritaire.

Or, comme le rappelait avec justesse notre collègue Jean-Claude Carle¹ dans son rapport pour avis sur les crédits 2015 de la mission « Enseignement scolaire », *« il existe en effet un risque non négligeable que le maître surnuméraire se voie chargé de la "sous-traitance" des élèves en difficulté scolaire à la place du maître titulaire, ou qu'il soit cantonné dans des tâches annexes. Pourtant, le cadrage pédagogique nécessaire pour éviter ces écueils est difficile à mettre en œuvre et va à l'encontre de l'autonomie des équipes pédagogiques »*.

Par ailleurs, **cette augmentation des moyens destinés au premier degré ne s'est pas accompagnée d'une modération significative de ceux consacrés au second degré**. Ainsi, les crédits du programme 141 « Enseignement public du second degré » s'élèveront en 2016 à 31,3 milliards d'euros (+ 303,4 millions d'euros, soit une augmentation de près de 1 % par rapport à 2015). **Sur la période 2012-2017, 7 000 postes devraient en outre être créés au bénéfice des établissements du second degré**.

B. L'EXEMPLE DU LYCÉE : UNE OFFRE SURABONDANTE D'OPTIONS, UN MAILLAGE TERRITORIAL TROP DENSE

Dans un rapport thématique de septembre 2015 sur le coût du lycée², la Cour des comptes rappelle que **le coût d'un lycéen français est 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays de l'OCDE**.

Les facteurs de ce surcoût sont multiples : temps d'instruction plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (1 108 heures en France contre 964 heures en moyenne dans l'OCDE), forte proportion de cours ayant lieu devant des groupes à faible effectif, complexité et rigidité des offres de formation³, surcoût du lycée professionnel en raison, notamment, de la multitude de classes à effectifs réduits et maillage territorial particulièrement dense.

¹ Avis n° 112 (2014-2015) de Jean-Claude Carle et Françoise Férat, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 20 novembre 2014.

² Cour des comptes, « Le Coût du lycée », rapport thématique, septembre 2015.

³ S'agissant de la voie professionnelle, on dénombre ainsi deux filières comportant près de 90 spécialités. La voie générale comporte quant à elle trois séries générales, 15 possibilités d'enseignements d'exploration différentes en secondes, 11 enseignements facultatifs en première et 15 en terminale sans compter les enseignements de spécialités et les multiples options en langues vivantes. Enfin, il existe huit séries technologiques.

C'est pourquoi la Cour des comptes recommande d'agir sur différents leviers : la réduction du volume des enseignements et l'extension de l'année scolaire, la réduction et la rationalisation de l'offre de formation, l'annualisation des obligations règlementaires de service des enseignants, la simplification du format du baccalauréat ou encore la redéfinition du réseau des établissements.

Si les effets de ces différentes mesures ne seront perceptibles qu'à moyen terme, votre rapporteur spécial estime que le ministère devrait rapidement envisager la mise en œuvre de certaines d'entre elles, en particulier la rationalisation de l'offre de formation ou encore la simplification du format du baccalauréat.

C. UNE POLITIQUE D'INTERNAT À DÉVELOPPER

L'un des axes permettant de lutter, d'une part, contre les forts déterminismes économiques, sociaux et culturels pesant sur le système éducatif français et, d'autre part, contre la multiplication de l'offre scolaire dans le second degré, consisterait à développer l'internat.

Comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2014, « depuis plus de quarante ans, la part des élèves internes décline dans le second degré du secteur public, passant de 11 % en 1970 à 3 % aujourd'hui, ce qui représente 169 000 places d'internat occupées sur un parc existant de 215 000 places. Les raisons de ce déclin sont multiples et connues : amélioration du maillage territorial en établissements scolaires et des services de transports scolaires, image ternie de l'internat et du mode de scolarisation qu'il représente, modifications des relations entre les parents et les enfants ». En 2015, on comptait 244 000 internes dont 180 415 dans le public et 63 221 dans le privé.

La politique de développement de l'internat a été initiée en 2008 dans le cadre du dispositif des « internats d'excellence » devenus, en 2013, « internats de la réussite ». Le premier programme d'investissements d'avenir (PIA) a permis le financement de 45 internats en quatre ans, correspondant à 5 028 places. Par ailleurs, 6 000 places devraient être financées d'ici 2020.

Le nouveau programme des investissements d'avenir (PIA2) prévoit une enveloppe de 138 millions d'euros supplémentaires permettant le financement de 5 500 places. Un appel à projets a été lancé le 11 mars 2015 pour une durée de 18 mois.

Cette politique doit désormais être poursuivie et amplifiée. Elle doit en outre s'accompagner d'une rationalisation de l'offre scolaire dans le second degré. Dans un rapport de mai 2015¹, Jean-Paul Delahaye, inspecteur général de l'éducation nationale, estimait que « la scolarité en internat, notamment dans le cadre de l'éducation prioritaire ou dans les zones rurales isolées,

¹ « Grande pauvreté et réussite scolaire », mai 2015.

est un puissant levier pour la réduction des inégalités et doit figurer parmi les modalités de scolarité offerte au choix des élèves et de leurs parents. L'internat peut en effet offrir aux élèves un espace de liberté, de développement de leur personnalité et de réussite scolaire dans lequel ils pourront s'épanouir ».

D. UN EFFORT SUR LE PRÉÉLÉMENTAIRE À POURSUIVRE

Entre 2001 et 2012, le taux de scolarisation des enfants de 2 ans n'a cessé de décroître, passant de 34 % à 11 %.

Évolution des effectifs d'élèves de deux ans et de l'ensemble des élèves de l'enseignement préélémentaire

Rentrées scolaires	Élèves de 2 ans		Élèves de 2 ans	Taux de scolarisation à 2 ans	Élèves de 2 à 5 ans		
	Secteur public	Secteur privé	Secteurs public et privé		Secteur public	Secteur privé	Secteurs public et privé
2001	218 531	41 102	259 633	34,0 %	2 238 206	316 214	2 554 420
2002	210 537	41 610	252 147	31,7 %	2 248 370	317 643	2 566 013
2003	189 270	40 980	230 250	29,2 %	2 273 355	324 350	2 597 705
2004	168 041	37 333	205 374	25,9 %	2 285 097	324 371	2 609 468
2005	157 050	36 495	193 545	24,5 %	2 288 253	323 792	2 612 045
2006	147 128	34 840	181 968	22,9 %	2 257 731	320 714	2 578 445
2007	133 807	33 752	167 559	20,9 %	2 232 020	319 032	2 551 052
2008	116 948	31 957	148 905	18,1 %	2 219 281	316 071	2 535 352
2009	94 240	29 031	123 271	15,2 %	2 218 816	314 020	2 532 836
2010	84 852	26 806	111 658	13,6 %	2 226 155	312 979	2 539 134
2011	72 107	22 464	94 571	11,6 %	2 230 960	314 071	2 545 031
2012	69 186	21 771	90 957	11,0 %	2 227 589	312 065	2 539 654
2013	75 092	21 891	96 956	11,9 %	2 250 403	312 618	2 563 021
2014	74 212	21 973	96 185	11,8 %	2 241 913	315 419	2 557 332

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

Or, comme l'indique le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, « en stimulant les capacités linguistiques, physiques et intellectuelles des enfants, et en les initiant à la vie en commun, elle constitue un levier important pour restaurer l'égalité des chances, tout particulièrement au bénéfice des enfants évoluant dans un environnement social défavorisé ». À cet égard, **votre rapporteur spécial estime que l'objectif du Gouvernement de scolariser 30 % des enfants de moins de trois ans dans**

les zones défavorisées et 50 % ans les réseaux REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés) d'ici 2017 va dans le bon sens.

La tendance constatée ces dernières années d'augmentation du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui est passé de 11 % à la rentrée 2012 à près de 12 % à la rentrée 2014, doit être poursuivie afin de retrouver les taux du début des années 2000 (34,5 % à la rentrée 2000).

III. UNE POLITIQUE DE CROISSANCE DES EFFECTIFS QUI LIMITE LES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE SALARIALE

La loi de refondation du 8 juillet 2013¹ fixe comme objectif la création de 55 000 postes supplémentaires, dont 54 000 dans l'éducation nationale et 1 000 dans l'enseignement technique agricole sur le quinquennat (cf. tableau *infra*).

Répartition des 55 000 créations de postes de la mission « Enseignement scolaire »

(en ETP)

Réforme de la formation initiale	27 000
dont enseignants stagiaires	26 000
dont enseignants titulaires formateurs	1 000
Enseignants titulaires	21 000
dont premier degré (public et privé)	14 000
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
dont second degré (public et privé)	7 000
Collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire	6 000
Enseignement technique agricole	1 000
TOTAL	55 000

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

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

A. UNE PRÉVISION DE 10 851 CRÉATIONS DE POSTES EN 2016

Comme le montre le tableau ci-dessous, le plafond d'emplois demandé pour 2016 au titre de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à 1 002 421 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 989 546 ETPT en 2015 (+ 9 271 ETPT).

Facteurs d'évolution du plafond d'emplois 2016

(en ETPT)

	Plafond autorisé 2015	Mesures de transfert 2016	Corrections techniques 2016	Schéma d'emplois	Plafond demandé 2016
	(1)	(2)	(3)	(5)=(6)-(1)-(2)-(3)-(4)	(6)
140 - Enseignement public 1^{er} degré	327 085	- 6	567	4 278	331 924
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	315 570	-6	559	1 678	317 801
<i>enseignants 2nd degré</i>	238			-	238
<i>enseignants stagiaires</i>	9 745			2 600	12 345
<i>encadrement</i>	1 532		8	-	1 540
141 - Enseignement public 2nd degré	453 543	- 67	-	3 566	457 042
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	10 524	-3	422	-	10 943
<i>enseignants 2nd degré</i>	374 469	-9	-608	1 804	375 656
<i>enseignants stagiaires</i>	11 313			1 663	12 976
<i>accompagnement</i>	10 253			-	10 253
<i>encadrement</i>	16 510	-5	-502	-	16 003
<i>administratifs</i>	30 474	-50	688	99	31 211
230 - Vie de l'élève	37 781	6	300	457	38 544
<i>enseignants stagiaires</i>	303			7	310
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	36 191	6	300	450	36 947
<i>administratifs</i>	1 287			-	1 287
139 - Enseignement privé 1^{er} et 2nd degrés	132 390	3	-	834	133 227
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	44 105	3	-1 500	194	42 802
<i>enseignants 2nd degré</i>	85 751		1 500	195	87 446
<i>enseignants stagiaires</i>	2 534			445	2 979
214 - Soutien	23 760	47	2 754	-	26 561
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	37			-	37
<i>enseignants 2nd degré</i>	167	3		-	170
<i>chercheurs et assimilés</i>	5			-	5
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	879			-	879
<i>encadrement</i>	1 753	2		-	1 755
<i>Administratifs</i>	20 919	42	2 754	-	23 715
<i>bibliothèques et musées</i>				-	-
143 - Enseignement technique agricole	14 987	-	-	136	15 123
<i>A administratifs</i>	607			- 4	603
<i>A techniques</i>	489			- 2	487
<i>B et C administratifs</i>	1 054			- 3	1 051
<i>B et C techniques</i>	383			- 2	381
<i>enseignants</i>	12 454		-	147	12 601
TOTAL	989 546	- 17	3 621	9 271	1 002 421

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

8 701 équivalents temps plein (ETP) devraient ainsi être créés selon la répartition suivante :

- sur le programme 140, 3 411 ETP d'enseignants et 1 000 ETP d'enseignants stagiaires ;

- sur le programme 141, 2 509 ETP d'enseignants second degré, 591 ETP d'enseignants stagiaires et 100 ETP de personnels administratifs, techniques et de service ;

- sur le programme 230, 100 ETP de personnels médico-sociaux, médecins, infirmières, assistantes sociales et 350 assistants d'éducation ;

- sur le programme 139, 250 ETP d'enseignants du premier degré et 250 ETP d'enseignants de second degré ;

- sur le programme 143, 98 ETP d'enseignants dans l'enseignement agricole public et 42 ETP d'enseignants dans l'enseignement agricole privé.

En 2016, 6 560 ETP d'enseignants titulaires devraient être créés contre 1 591 ETP d'enseignants stagiaires. **L'année 2016 constitue ainsi la première année depuis la mise en œuvre de la loi de refondation pour l'école de la République qui connaîtra un nombre de créations de postes de titulaires supérieur aux créations de postes d'enseignants stagiaires.**

Par ailleurs, **2 150 assistants d'éducation supplémentaires seront recrutés en 2016 au bénéfice des réseaux d'éducation. Ces créations de postes, prises en compte dans l'objectif des 55 000 postes supplémentaires, ne sont en revanche pas soumises au plafond d'emplois de la mission. Votre rapporteur spécial s'est d'ailleurs exprimé sur ce sujet à plusieurs reprises estimant que ces personnels auraient vocation à faire l'objet d'un plafond d'emplois spécifique compte tenu de leurs fonctions, de leur nombre (49 300 en 2016) et de leur coût (1,3 milliard d'euros en 2016).**

Au total, selon les informations communiquées par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, **43 078 postes auront été créés dans l'enseignement scolaire entre 2012 et 2016** (42 338 postes dans l'éducation nationale et 740 postes dans l'enseignement agricole), selon la répartition ci-dessous.

Créations de postes par année

(en ETP)

2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	Total (hors enseignement agricole)	Total (avec enseignement agricole)
4 326	9 076	8 804	9 421	10 711	42 338	43 078

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

L'atteinte de l'objectif fixé par la loi de refondation, qui nécessitera la création de 11 922 ETP en 2017, se traduira par un coût budgétaire massif et difficilement soutenable dans un contexte d'augmentation continue de la dette publique et alors que la loi du 28 juillet 2015¹ prévoit une diminution des effectifs du ministère de la défense, qui constituaient jusqu'à présent la principale variable d'ajustement de l'augmentation des effectifs des ministères considérés comme « prioritaires », plus faible que celle prévue initialement².

Votre rapporteur spécial tient en outre à souligner que ces créations concernent des postes « budgétaires », qui peuvent ne pas tous être pourvus *in fine*. Ainsi, la sous-exécution du plafond d'emplois constatée en 2014, qui résultait notamment de la sous-consommation cumulée des exercices 2012 et 2013, s'élevait à - 12 784 ETPT.

Décomposition du schéma d'emplois 2016

(en ETP)

	Entrées prévues 2016	Dont primo recrutements	Sorties prévues 2016	Dont départs à la retraite 2016	Schéma d'emplois 2016
Programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	25 144	13 011	20 733	6 360	4 411
Programme n° 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	28 439	14 089	25 239	9 370	3 200
Programme n° 230 « Vie de l'élève »	1 652	1 024	1 202	600	450
Programme n° 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7 663	2 979	7 163	3 650	500
Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	761	387	761	675	0
Programme n° 143 « Enseignement technique agricole »	655	0	515	259	140
Total mission « Enseignement scolaire »	64 314	31 490	55 613	20 914	8 701

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

² 14 925 équivalents temps plein pour la période de programmation 2014-2019 contre 33 675 équivalents temps plein prévus initialement.

B. UN CHOIX DU NOMBRE AU DÉTRIMENT DE L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS MATÉRIELLES DES ENSEIGNANTS

Hors contribution au CAS « Pensions », le schéma d'emplois 2016 et l'impact en 2016 du schéma d'emplois 2015 se traduiront en 2016 par une dépense supplémentaire s'élevant à 264,2 millions d'euros.

Dans ce contexte, un effort significatif en faveur des rémunérations des enseignants apparaît impossible.

Dans une note d'octobre 2015¹, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), rappelait ainsi qu'en 2013 la rémunération des enseignants avait diminué de 1 % en euros constants et de 0,2 % en euros courants par rapport à 2012, passant de 2 452 euros mensuels nets à 2 448 euros mensuels nets. Cette baisse résulte du maintien du gel du point d'indice depuis 2010, de la hausse des cotisations, d'une diminution de 1,2 % des montants de rémunérations pour heures supplémentaires en euros constants et du renouvellement de la population enseignante.

Certes, des mesures ont été prises depuis, telles que la création par un décret du 30 août 2013² de l'**indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE)**. D'un montant de 400 euros par an, cette indemnité est versée aux enseignants du premier degré exerçant dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que dans des établissements ou services de santé ou médico-sociaux.

Les indemnités versées aux enseignants de l'éducation prioritaire ont également été revalorisées³. Ainsi, le montant de la nouvelle indemnité en REP est de 1 734 euros, soit 50 % de plus que l'ancienne indemnité et le montant de la nouvelle indemnité en REP + est de 2 312 euros, soit le double de la précédente.

Votre rapporteur spécial estime que **le caractère limité de ces initiatives traduit l'absence de marges de manœuvre en matière salariale résultant de la politique d'accroissement des effectifs menée par le Gouvernement.**

Il considère par conséquent indispensable qu'un travail soit mené sur la rémunération des enseignants. Celui-ci ne pourra s'exonérer d'un questionnement de l'objectif de 55 000 postes créés d'ici 2017 ainsi que d'une réflexion sur le temps de travail, en particulier dans le second degré.

¹ DEPP, Note d'information n° 31, octobre 2015.

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

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

En effet, si le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré qui remplace le décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré a permis une redéfinition et une clarification des obligations réglementaires de service des enseignants du second degré¹, **celles-ci pourraient être revues à la hausse, au regard notamment du nombre d'heures effectuées par les enseignants du premier degré².**

C. UNE DÉGRADATION DE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES DISCIPLINES

Lors de la session de recrutement 2015 du concours externe du CAPES, **1 046 postes n'ont pas été pourvus sur les 7 200 postes ouverts (14,53 %)**. Ce ratio est en outre stable par rapport à 2014.

Or, comme les années précédentes, **ces difficultés de recrutement concernent majoritairement les disciplines les plus fondamentales** telles que les mathématiques, les lettres classiques et modernes, l'anglais et l'allemand.

Ainsi, **malgré un ratio d'admis par candidats présents s'élevant à près de un sur deux (48 %)**, le nombre de postes non pourvus en mathématiques s'est élevé en 2015 à 343 sur 1 440 postes ouverts (24 %).

En lettres classiques, **61 % des postes n'ont pas été pourvus (141 postes vacants sur 230 postes ouverts)**, alors que plus de 62 % des candidats présents ont été finalement admis.

Votre rapporteur spécial réitère donc son inquiétude exprimée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015. **Les difficultés rencontrées par le Gouvernement à recruter dans les disciplines les plus essentielles interrogent la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation**

¹ Sur l'ensemble de l'année scolaire, les enseignants sont tenus de réaliser un service d'enseignement dont les maxima hebdomadaires sont les suivants :

1° Professeurs agrégés : quinze heures ;

2° Professeurs agrégés de la discipline d'éducation physique et sportive : dix-sept heures ;

3° Professeurs certifiés, adjoints d'enseignement et professeurs de lycée professionnel : dix-huit heures ;

4° Professeurs d'éducation physique et sportive, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et adjoints d'enseignement d'éducation physique et sportive : vingt heures ;

5° Instituteurs et professeurs des écoles exerçant dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté des collèges et dans les unités localisées pour l'inclusion scolaire : vingt-et-une heures.

² Vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves et trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent-huit heures annuelles.

pour la refondation de l'école de la République sans que cette politique de recrutement se traduise par une baisse du niveau d'exigence attendu à ces concours.

Données statistiques du concours externe du CAPES 2015

Sections et options	Postes	Inscrits	Présents	Admissibles	Admis	Inscrits sur liste complémentaire	Postes vacants	Admis/présents
Arts plastiques	240	1 542	962	532	240	0	0	24,95%
Documentation	235	1 577	803	482	235	16	0	29,27%
Éducation musicale et chant choral	160	333	224	162	133	0	27	59,38%
Histoire et géographie	685	4 880	3 108	1 478	685	0	0	22,04%
Langue corse	1	14	9	3	1	0	0	11,11%
Langue des signes française	3	13	4	2	1	0	2	25,00%
Langues régionales : basque	2	5	4	3	2	0	0	50,00%
Langues régionales : breton	3	7	5	3	3	0	0	60,00%
Langues régionales : catalan	2	28	16	3	2	0	0	12,50%
Langues régionales : créole	5	67	31	11	5	0	0	16,13%
Langues régionales : occitan-langue d'oc	5	23	13	8	5	0	0	38,46%
Langues vivantes étrangères : allemand	340	656	421	357	264	0	76	62,71%
Langues vivantes étrangères : anglais	1 225	4 132	2 689	1 486	965	0	260	35,89%
Langues vivantes étrangères : arabe	4	213	82	8	4	0	0	4,88%
Langues vivantes étrangères : chinois	15	148	103	38	15	0	0	14,56%
Langues vivantes étrangères : espagnol	365	2 904	1 949	723	365	80	0	18,73%
Langues vivantes étrangères : italien	35	922	501	87	35	0	0	6,99%
Lettres option lettres classiques	230	246	142	117	89	0	141	62,68%
Lettres option lettres modernes	1 310	3 261	1 853	1 466	1 113	0	197	60,06%
Mathématiques	1 440	4 529	2 280	1 794	1 097	0	343	48,11%
Philosophie	103	1 517	957	244	103	0	0	10,76%
Physique-chimie	272	2 046	1 147	615	272	19	0	23,71%
Sciences de la vie et de la Terre	394	2 380	1 414	848	394	0	0	27,86%
Sciences économiques et sociales	125	1 847	812	263	125	0	0	15,39%
Tahitien	1	61	43	3	1	0	0	2,33%
Total	7 200	33 351	19 572	10 736	6 154	115	1 046	31,44%

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

IV. UNE RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES COÛTEUSE POUR LES COLLECTIVITÉS ET DONT LES EFFETS SUR LES APPRENTISSAGES DOIVENT ENCORE ÊTRE ÉVALUÉS

La réforme des rythmes scolaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. UNE RÉFORME DONT LES RÉSULTATS DOIVENT ENCORE ÊTRE ÉVALUÉS, MAIS DONT CERTAINES LIMITES ONT DÉJÀ ÉTÉ MISES EN AVANT PAR LE COMITÉ DE SUIVI

Généralisée à compter de la rentrée 2014, la réforme des rythmes scolaires n'a, à l'heure actuelle, pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Pour autant, dans son rapport d'activités remis en janvier 2015, le comité de suivi national de la réforme des rythmes scolaires, rappelle que les enseignants ont noté des « *signes d'énervement, voire de fatigue l'après-midi, notamment en maternelle* ». Par ailleurs, il souligne que « *les enseignants trouvent que le rôle assigné aux activités pédagogiques complémentaires (APC) est brouillé, en raison notamment de l'utilisation d'une même plage horaire pour APC et temps d'activités périscolaires (TAP) reléguant ainsi au second plan l'utilité pédagogique ; voire remettent en cause l'utilité pour les élèves alors que le temps de travail des enseignants s'alourdit* ».

Des évaluations devraient être menées à compter de la rentrée 2015, en particulier :

- une étude 2015-2017 portera sur le panel des élèves entrés au CP en 2011 en intégrant des évaluations cognitives en français et en mathématiques en in de CM2 ;

- une étude comparée 2015-2017 permettant, en neutralisant toutes les autres variables, de mesurer l'impact sur les apprentissages des différences d'organisation dans les rythmes.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial prend acte de la mission confiée le 19 octobre 2015 par le Premier ministre à notre collègue Françoise Cartron sur les rythmes scolaires.**

B. UNE CHARGE MAJEURE POUR LES COLLECTIVITÉS INSUFFISAMMENT COMPENSÉE PAR L'ÉTAT

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

Ce coût a été en partie compensé par la création d'un fonds d'amorçage à la réforme des rythmes scolaires (FARRS). Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

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

- **une majoration forfaitaire** de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la

collectivité de Saint-Martin ainsi que pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible »¹ ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible »² en 2012 ou en 2013.

À la suite d'une mobilisation des élus locaux et de nombreux parlementaires, le fonds d'amorçage, initialement prévu pour une année seulement, a été pérennisé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, sous réserve de la conclusion par les communes d'un **projet éducatif territorial (PEDT)**.

Ce fonds, renommé fonds de soutien au développement des activités périscolaires, sera doté en 2016 de 319 millions d'euros, soit une diminution de 91 millions d'euros par rapport 2015.

Le montant de la dotation reposait sur une hypothèse de 80 % des communes couvertes par un PEDT. Or, à la rentrée 2015, 82 % des communes avaient déjà signé un tel document, l'objectif étant d'atteindre un taux de couverture de 100 % d'ici la fin de l'année 2015.

L'atteinte probable de cet objectif nécessitera un abondement d'environ 70 millions d'euros en cours d'exercice.

Votre rapporteur spécial estime par conséquent nécessaire que le Gouvernement procède, dès le stade de la discussion budgétaire, à une augmentation des crédits du fonds de soutien aux activités périscolaires à hauteur de 70 millions d'euros au minimum.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017, il a été convenu que les aides du fonds d'amorçage seraient complétées par un versement des caisses d'allocations familiales correspondant à un montant maximum de **54 euros par an et par élève accueilli en périscolaire**. Pourtant, dans les faits, le montant maximal de l'aide est rarement atteint compte tenu de la complexité des conditions et des modalités d'éligibilité de l'aide versée par les CAF. Selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, l'aide des CAF s'est élevée en 2014 à 430 millions d'euros.

Aussi, votre rapporteur spécial estime que, dans le cadre de l'évaluation de la réforme qui sera réalisée par notre collègue Françoise Cartron, il apparaît indispensable qu'un bilan de son coût pour les collectivités territoriales soit également prévu.

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

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

V. LA RÉFORME ANNONCÉE DES BOURSES DE LYCÉE : UNE SIMPLIFICATION NÉCESSAIRE, DES MODALITÉS QUI DEMEURENT INCERTAINES

A. UN DISPOSITIF ACTUEL ILLISIBLE POUR LES FAMILLES

Le système actuel des bourses nationales d'étude de lycée se caractérise par sa **très grande complexité**.

Régies par les articles R. 531-13 à D. 531-43 du code de l'éducation, ces bourses sont destinées aux familles les plus défavorisées afin de leur permettre d'assurer les frais de scolarité de leurs enfants, qu'ils soient scolarisés dans un établissement public ou privé sous contrat ou habilité à recevoir des boursiers. Elles sont attribuées par les services académiques, **en fonction des ressources et des charges de la famille**.

Le niveau de ces charges est évalué selon différents critères et comporte un barème établi en points qui prend notamment en compte :

- la composition de la famille ;
- son caractère monoparental ou non ;
- la situation des parents en matière d'emploi ;
- les conjoints, enfants ou ascendants atteints d'un handicap.

Le nombre de points de charge détermine le plafond de ressources qui sert de référence pour le calcul du nombre de parts variant de 3 à 10.

B. UNE RÉFORME ANNONCÉE POUR 2016, MAIS DONT LES CONTOURS DEMEURENT IMPRÉCIS

Dans un souci de simplification, une réforme des bourses du second degré de lycée a été annoncée pour les nouveaux élèves boursiers entrant en seconde à la rentrée 2016.

Or les modalités précises de cette réforme ne sont pas encore connues. Le projet annuel de performances de la mission « Enseignement scolaire » indique simplement que « *la rénovation du système des bourses nationales d'étude de lycée vise une simplification du dispositif tout en conservant un nombre de boursiers équivalent. Cette réforme doit conduire à rendre le dispositif plus lisible pour les familles et à le mettre en cohérence avec le système des bourses nationales de collège et de l'enseignement supérieur. Ainsi les bourses de lycée sont refondées autour d'une structuration en 6 échelons. Cette rénovation se traduit également par l'intégration de certains dispositifs périphériques actuels (primes d'entrée et prime de qualification) dans le calibrage du barème et des échelons* ». Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué à votre rapporteur

spécial que cette mesure devrait figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015 déposé en fin d'année.

Pour autant, les bourses constituant un instrument important de lutte contre les inégalités scolaires, **votre rapporteur spécial regrette qu'aucune mesure n'ait été prévue dès le présent projet de loi de finances.**

VI. LE PLAN NUMÉRIQUE À L'ÉCOLE : UN ENFER PAVÉ DE BONNES INTENTIONS

A. UNE GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DU PLAN NUMÉRIQUE À PARTIR DE LA RENTRÉE 2016

À la suite d'une concertation nationale sur le numérique pour l'éducation qui s'est déroulée entre le 20 janvier et le 9 mars 2015, un appel à projets a été lancé le 10 mars 2015. Plus de 500 établissements ont ainsi été sélectionnés, représentant près de 70 000 élèves et 8 000 enseignants, pour faire partie d'une expérimentation dès la rentrée 2015.

La rentrée 2016 devrait voir la généralisation progressive de ce plan.

L'objectif du plan numérique est triple : mettre en place au sein des programmes des **enseignements dédiés au digital** (initiation au codage et à la culture digitale, etc.), **développer des ressources pédagogiques numériques** et **doter l'ensemble des collégiens d'un outil numérique d'ici 2018.**

B. UN COÛT ESTIMÉ À PRÈS DE 200 MILLIONS D'EUROS ESSENTIELLEMENT FINANCÉ SUR DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2016 ne prennent pas en compte les crédits de fonds de concours (**138 millions d'euros**) qui devraient être issus du **deuxième programme d'investissements d'avenir** (PIA 2). Ces crédits permettront d'accompagner les collectivités fournissant des outils numériques à leurs collégiens. Ainsi, **pour un euro dépensé par les conseils départementaux, l'État contribuera à hauteur d'un euro supplémentaire.** Par ailleurs, **30 millions d'euros** devraient être consacrés à l'acquisition de ressources numériques dans le cadre de l'appel à projets « e-FRAN » (espaces de formation, de recherche et d'animation numérique) piloté par la caisse des dépôts et consignations.

Ces crédits seront également portés par le PIA 2. Au total, le coût du plan numérique s'élèvera à près de **192 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial regrette qu'à l'exception des dépenses de formation (24 millions d'euros), les crédits destinés au financement de ce plan n'aient pas été inscrits dès le présent projet de loi de finances et fassent l'objet de crédits issus du programme d'investissements d'avenir.

C. UNE INITIATIVE DONT LES BÉNÉFICES EN TERMES D'APPRENTISSAGES DEVRAIENT ÊTRE MARGINAUX

Votre rapporteur spécial doute des bénéfices de ce plan en termes d'amélioration des apprentissages. Ainsi, dans une note de 2015¹, l'OCDE rappelait qu' « *au cours des 10 dernières années, les pays qui ont consenti d'importants investissements dans les TIC dans le domaine de l'éducation n'ont, en moyenne, enregistré aucune amélioration notable des résultats de leurs élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences* ».

L'organisation précise en outre qu'une utilisation modérée des outils informatiques s'avère préférable à un usage plus intensif : « *en 2012, dans la grande majorité des pays, les élèves utilisant modérément les ordinateurs à l'école affichaient en général des résultats scolaires légèrement meilleurs que ceux ne les utilisant que rarement ; mais les élèves utilisant très souvent les ordinateurs à l'école obtenaient des résultats bien inférieurs, même après contrôle de leur milieu socio-économique* ».

Votre rapporteur spécial estime par conséquent que la fourniture à l'ensemble des élèves de 5^e d'un appareil informatique individuel tient au mieux de l'accessoire et au pire se traduira par une baisse de l'attention des élèves dont la faculté de concentration est déjà remise en cause par l'omniprésence des téléphones portables.

Par ailleurs, si le renforcement de la formation des enseignants en matière d'utilisation du numérique peut être utile, votre rapporteur spécial doute que celle-ci soit suffisante pour leur permettre de dispenser des enseignements permettant de « développer une culture digitale » chez des élèves qui, bien souvent, maîtrisent déjà l'outil numérique.

En outre, **les inégalités sociales ne semblent pas significatives en termes d'équipement informatique, la quasi-totalité des élèves disposant d'un ordinateur chez eux.** Ainsi, selon l'OCDE, « *en 2012, quelque 99 % des élèves de 15 ans en France avaient au moins un ordinateur à la maison, et 96 % des élèves défavorisés – ceux dont le statut socio-économique se situe dans le quartile inférieur de la population – avaient accès à Internet à la maison* ».

Au total, l'acquisition de matériels informatiques devrait être limitée aux matériels communs permettant un usage strictement pédagogique de ces outils.

¹ OCDE, *Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies – Principaux résultats, PISA.*

VII. LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES QU'IL CONVIENT DE SALUER

A. UNE AUGMENTATION DU TAUX DE SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹, pose le principe de la scolarisation en milieu ordinaire des élèves en situation de handicap. Ce principe a été prolongé par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui introduit, dès son premier article, le principe de l'école inclusive pour tous les élèves sans aucune distinction.

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire

Mode de scolarisation (public + privé)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution 2006 à 2014	
										effectifs	%
classe ordinaire	53 650	62 127	68 985	74 964	80 299	86 089	90 900	94 782	103 908	+ 50 258	+ 94 %
CLIS	35 395	39 380	40 136	40 987	42 914	44 428	45 521	46 783	47 504	+ 12 109	+ 34 %
Total 1^{er} degré	89 045	101 507	109 121	115 951	123 213	130 517	136 421	141 565	151 412	+ 62 367	+ 70 %
classe ordinaire	20 222	30 667	37 587	43 216	49 896	56 719	63 261	68 473	75 941	+ 55 719	+ 276 %
ULIS	8 567	11 511	14 469	17 164	20 184	23 159	25 881	29 122	32 588	+ 24 021	+ 280 %
Total 2nd degré	28 789	42 178	52 056	60 380	70 080	79 878	89 142	97 595	108 529	+ 79 740	+ 277 %
Total	117 834	143 685	161 177	176 331	193 293	210 395	225 563	239 160	259 941	+ 142 107	+ 121 %

Source : direction générale de l'enseignement scolaire

En 2014-2015, près de 260 000 élèves en situation de handicap étaient scolarisés dans l'enseignement public et privé sous contrat.

Entre 2006 et 2014, les effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire ont augmenté significativement (+ 142 107 élèves, soit une hausse de 121 %), tant dans le premier degré (+ 62 367 élèves, soit une augmentation de + 70%) que dans le second degré (+ 79 740 élèves, représentant une augmentation de + 277 %).

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

B. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ

La professionnalisation des fonctions d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH)

L'accompagnement des élèves en situation de handicap nécessitant des compétences spécifiques, l'article 124 de la loi de finances pour 2014¹ a créé un nouveau chapitre dans le code de l'éducation intitulé : « dispositions spécifiques relatives aux accompagnants des élèves en situation de handicap ». Les conditions de recrutement et d'emploi des AESH sont fixées par le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014.

Les candidats aux fonctions d'AESH doivent être titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne (diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, diplôme d'État d'aide médico-psychologique ou mention complémentaire aide à domicile). **Les personnes des personnes ayant exercé pendant au moins deux ans les fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap peuvent cependant être dispensées de la condition de diplôme.**

En application de l'arrêté du 27 juin 2014, la rémunération des AESH ne peut être inférieure au traitement indiciaire correspondant au SMIC, ni supérieure au traitement afférent à l'indice brut 400.

À l'issue de six années d'exercice effectif des fonctions, les AESH bénéficiant d'un contrat à durée déterminée ne peuvent être reconduits que par contrat à durée indéterminée. Ils sont alors rémunérés sur des crédits de titre 2 (dépenses de personnel).

En outre, les services d'AED-AVS (assistant d'éducation-auxiliaire de vie scolaire) sont assimilés à des services d'AESH. Par conséquent, dès la rentrée 2014 les AED-AVS ayant atteint les six années d'exercice ont pu se voir proposer un CDI. Il a également pu être proposé aux personnes qui avaient été AED-AVS et avaient atteint la limite de six ans au cours des années précédentes le bénéfice d'un CDI.

L'action 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » du programme 230 « Vie de l'élève » sera dotée pour 2016 de près de 794 millions d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de près de 44 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 5,85 %). Ces crédits permettront notamment de prendre en charge le recrutement de **350 ETP supplémentaires d'AESH** qui s'ajouteront aux 350 ETP créés en 2015.

Par ailleurs, il sera fait appel à **10 000 contrats aidés** (contrats uniques d'insertion) **supplémentaires afin de couvrir les besoins en matière d'accompagnement du handicap.**

VIII. LES CHANTIERS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE : UN COÛT ÉLEVÉ, UNE POURSUITE QUI DOIT ÊTRE QUESTIONNÉE

La mission « Enseignement scolaire » porte quatre projets d'investissements informatiques de grande ampleur financés sur l'action 08

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

« Logistique, systèmes d'information, immobilier » du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » à hauteur de **54,3 millions d'euros en AE et de 50,1 millions d'euros en CP en 2016** :

- OCEAN-CYCLADES (conception et développement de la nouvelle application de gestion des examens et concours) ;

- SI Paie en EPLE (application remplaçant l'ensemble des applications de paie en EPLE pour assurer la paie des contrats aidés, des assistants d'éducation, des contractuels et des intervenants rémunérés à la vacation) ;

- Refonte GFC (adaptation à la LOLF du cadre comptable des EPLE et conception d'un système d'information de gestion financière et comptable dans une nouvelle architecture en ligne) ;

- SIRHEN (gestion des moyens et des ressources humaines du ministère).

Comme le montre le tableau *infra*, l'ensemble de ces projets, à l'exception de SI Paie en EPLE, initié en 2015, devraient connaître des retards de réalisation (six ans pour SIRHEN, trois ans pour OCEAN-CYCLADES et deux ans pour la refonte de GFC).

Par ailleurs, **s'agissant plus spécifiquement de SIRHEN, le coût de cet investissement a été réévalué en 2014, passant de 80 millions d'euros à 321 millions d'euros (+ 241 millions d'euros).**

L'année 2014 a constitué une période probatoire pour cet outil évaluée par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. **Sans présager des conclusions de cette évaluation, la poursuite du projet SIRHEN en l'état, qui devait être adossé à l'opérateur national de paye (ONP), suspendu en 2014, devrait être questionnée compte tenu de son coût.**

IX. UNE CONTRIBUTION MODÉRÉE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AU RALENTISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES

La mission « Enseignement scolaire » comporte **cinq opérateurs** rattachés au programme 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale » :

- le centre international d'études pédagogiques (CIEP) ;
- le centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) ;
- le centre national d'enseignement à distance (CNED) ;

- l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ;

- le Réseau Canopé, qui résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2015 du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des 30 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) qui formaient le réseau SCEREN.

Pour 2016, la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs s'élèvera à 156,6 millions d'euros en AE comme en CP (- 3,2 %).

Par ailleurs, les effectifs des opérateurs connaîtront une baisse de 46 ETP se répartissant de la manière suivante :

- CEREQ : - 1ETP ;
- CNED : - 5 ETP ;
- ONISEP : - 6 ETP ;
- Réseau Canopé: - 34 ETP.

OPINION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD

Si certains constats exprimés dans la présente note de présentation n'appellent pas de remarque particulière de sa part, votre rapporteur spécial tient, cette année encore, à faire part de son désaccord sur la plupart des conclusions présentées précédemment.

I. LA POURSUITE DE LA RECONSTITUTION D'UN VIVIER DE PERSONNELS PLUS NOMBREUX ET MIEUX FORMÉS

Votre rapporteur spécial tient tout d'abord à saluer l'augmentation des crédits consacrés à **la reconstruction des moyens humains de l'école**. La création de **10 851 postes en 2016 permettra, d'une part, de contribuer à la reconstruction d'un vivier d'enseignants après les « coupes » massives réalisées par le précédent Gouvernement et, d'autre part, d'accompagner l'accroissement du nombre d'élèves**. Sans être suffisant, cet effort était nécessaire. Fréquemment décriée pour ses insuffisances, l'école devrait, à l'inverse, faire l'objet d'un soutien unanime tant son rôle est fondamental.

Votre rapporteur spécial se félicite que **pour la première fois depuis le début du quinquennat, le nombre de créations de postes de titulaires soit supérieur à celui des stagiaires**. L'effort consenti en faveur du premier degré, qui bénéficiera de la majorité des créations de postes (14 000 sur 21 000 postes créés), doit être poursuivi dans la mesure où les difficultés rencontrées par les élèves tout au long de leur scolarité se cristallisent, pour l'essentiel, au moment de l'école primaire.

Il considère en outre que **le recrutement d'accompagnants d'élèves en situation de handicap permettant d'augmenter le nombre d'élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire** va dans le bon sens. Ainsi, en 2016, 259 941 enfants handicapés devraient être scolarisés, soit un nombre supérieur de 121 % à celui de 2000.

La **professionnalisation de cette fonction** ainsi que la **sécurisation de leur emploi** à l'issue d'une période de six années de contrat permettront en outre une amélioration des conditions de scolarisation de ces élèves.

Votre rapporteur spécial souhaiterait cependant que **le ministère communique davantage sur les postes effectivement pourvus**, c'est-à-dire sur les stagiaires en école supérieure du professorat et de l'éducation (Espé) et sur les enseignants effectivement devant élèves et non uniquement sur les postes budgétaires créés. En effet, les sous-consommations du plafond d'emplois constatées ces dernières années appellent **une amplification des efforts déjà consentis en termes d'augmentation des effectifs**.

Il regrette en outre que les 2 500 postes d'assistants d'éducation créés en 2016, qui seront pris en compte dans le cadre de l'objectif de 55 000 créations de postes d'ici la fin du quinquennat, ne soient pas placés sous un plafond d'emplois, le cas échéant spécifique. Une telle situation est regrettable dans la mesure où elle **ne permet pas au Parlement de connaître de manière exhaustive les effectifs employés par l'éducation nationale.**

Enfin, s'agissant de la formation des enseignants, la reconstruction d'une formation initiale au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espé) était une nécessité, la « mastérisation » s'étant traduite par l'arrivée d'enseignants sans aucune préparation.

Pourtant, **de nombreux étudiants se destinant aux concours de l'enseignement échouent aux épreuves car ils ne peuvent pas à la fois assurer leurs missions d'enseignement et se consacrer pleinement à leur préparation.** Votre rapporteur spécial réitère donc son souhait que soit **mise en place une politique de pré-recrutement**, intervenant plus en amont, et permettant aux futurs enseignants de multiplier les expériences sur le terrain sans diminuer pour autant leurs chances de succès aux épreuves des concours.

Par ailleurs, **la formation continue**, bien que dotée de 24 millions d'euros supplémentaires en 2016 au titre de la formation au numérique des enseignants, **demeure extrêmement limitée** (hors plan de formation au numérique, la dépense en faveur de la formation continue s'élèvera à 81 millions d'euros).

II. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS POUR LA MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES : UN CHOIX CONTESTABLE

S'agissant de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, votre rapporteur spécial n'entend pas porter de jugement sur le fond, tant que cette réforme n'aura pas fait l'objet d'une évaluation.

Il regrette cependant que les crédits consacrés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires aient été sous-dotés de manière évidente pour 2016, alors que, dans le même temps, un effort significatif est demandé aux collectivités territoriales.

III. UNE RÉNOVATION DU SYSTÈME DES BOURSES NATIONALES D'ÉTUDE DE LYCÉE ET UNE AUGMENTATION DES FONDS SOCIAUX BIENVENUES

La simplification annoncée des modalités d'attribution des bourses de lycée en 2016 était nécessaire compte tenu de la complexité et du caractère illisible du système actuel. **Votre rapporteur spécial estime cependant indispensable que cette réforme ne se traduise pas par une diminution du nombre de bénéficiaires ou du montant des aides versées.**

Votre rapporteur spécial se félicite en outre de l'augmentation des crédits destinés aux fonds sociaux. **Ces derniers seront dotés de 49,3 millions d'euros en 2016, soit une hausse de près de 40 % par rapport à 2015.** Ces fonds permettent d'aider les familles pour l'accès à la restauration scolaire (fonds sociaux pour les cantines) ou pour faire face aux situations difficiles qu'elles rencontrent (fonds sociaux collégiens et lycées).

Dans un contexte d'accroissement du nombre de familles touchées par la grande pauvreté, l'augmentation des fonds sociaux constitue une réponse utile.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, un amendement visant à **diminuer les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 267 345 euros.**

En effet, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale¹, prévoit **une régionalisation progressive des centres de formation d'apprentis nationaux.** En 2016, **seuls deux centres devaient bénéficier de crédits de la mission « Enseignement scolaire »** (l'institut technologique européen des métiers de la musique du Mans et le centre de formation des apprentis à recrutement national des compagnons du devoir) **pour un montant de 429 270 euros.**

La région Pays de La Loire ayant indiqué souhaiter se voir transférer la gestion de l'institut technologique européen des métiers de la musique, ce montant a donc été minoré. En contrepartie, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 5 mars 2014 précitée, la fraction de TICPE affectée à la région Pays de La Loire au titre des transferts de compétences en matière d'apprentissage sera majorée à due concurrence.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à réduire les crédits de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 38,9 millions d'euros en AE comme en CP. Cette baisse résulte d'une diminution des crédits des programmes 230 « Vie de l'élève » à hauteur de 26,5 millions d'euros en AE et CP résultant de « *l'optimisation des mesures prises dans le cadre des actions d'accompagnement des élèves et de la priorisation au sein des actions discrétionnaires* », 143 « Enseignement technique agricole à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et CP, 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 9 millions d'euros en AE et CP et 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » à hauteur de 3 millions d'euros en AE et CP. **Les diminutions de crédits prévues au titre des programmes 140, 141, 143, 214 et 230 ne sont pas documentées.**

Cette diminution est partiellement compensée par une majoration des crédits des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » à hauteur de 1,2 million d'euros en AE et CP, 141 « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 3,5 millions d'euros en AE et CP, 230 « Vie de l'élève » à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et CP,

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » à hauteur de 2,6 millions d'euros en AE et CP et 143 « Enseignement technique agricole » à hauteur de 240 000 euros en AE et CP résultant de la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE
COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	II-153
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 168)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. LONGUET

au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 24 (CRÉDITS DE LA MISSION)

ÉTAT B

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré dont titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré dont titre 2				
Vie de l'élève dont titre 2				
Enseignement privé du premier et du second degrés dont titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale dont titre 2		44 400 000		44 400 000
Enseignement technique agricole dont titre 2				
TOTAL		44 400 000		44 400 000
SOLDE		- 44 400 000		- 44 400 000

OBJET

Lancé en 2007, le projet SIRHEN (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale) vise, selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche à « rénover et à faire progresser les systèmes d'information de gestion des moyens et des personnels du ministère en termes de normes de développement, d'exploitation informatique, d'apport des nouveaux outils disponibles sur le marché, d'agilité face aux évolutions réglementaires, de dématérialisation et d'archivage ».

Son coût avait été initialement estimé à 80 millions d'euros, pour une durée de réalisation de sept ans.

À la suite d'un audit réalisé en 2013, et compte tenu des retards pris dans l'avancement du projet, il a été décidé que les années 2014 et 2015 constitueraient une période probatoire pour le programme, laquelle devrait faire l'objet d'une évaluation menée par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Cette évaluation devrait en outre être complétée par une analyse technique menée par la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC).

Au stade actuel de son développement, SIRHEN ne permet que la gestion administrative et de paye des personnels d'inspection et des administrateurs civils, soit environ 4 000 personnes. Son déploiement pour les personnels de direction est prévu pour la fin de l'année 2015. En 2016, le logiciel devrait permettre la gestion des ingénieurs et des techniciens de recherche et de formation.

Or l'audit réalisé en 2013 a réévalué la durée (treize ans au lieu de sept ans) et le coût (321 millions d'euros au lieu de 80 millions d'euros) de ce projet.

Après Louvois et l'opérateur national de paye, auquel SIRHEN était initialement adossé, il apparaît que la mise en place de projets ambitieux de gestion des ressources humaines et de paie se heurte à des difficultés tenant, notamment, au nombre élevé d'éléments de paie des fonctionnaires (1 500 dans l'ensemble de la fonction publique selon la Cour des comptes).

Le présent amendement vise donc à supprimer les crédits destinés à SIRHEN en 2016. En effet, compte tenu du surcoût envisagé et dans la mesure où il n'est pas prévu, à court terme, que ce logiciel permette la gestion des enseignants, qui représentent pourtant la majeure partie de effectifs relevant du ministère, la poursuite de ce projet doit être questionnée. L'économie résultant de cette mesure s'élève à 44,4 millions d'euros en AE et à 40,4 millions d'euros en CP.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

N°	II-154
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 168)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

C	
G	

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

ARTICLE 24 (CRÉDITS DE LA MISSION)
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré dont titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré dont titre 2		34 478 419		34 478 419
Vie de l'élève dont titre 2		34 478 419		34 478 419
Enseignement privé du premier et du second degrés dont titre 2		12 525 667		12 525 667
Soutien de la politique de l'éducation nationale dont titre 2		18 356 470		18 356 470
Enseignement technique agricole dont titre 2		2 856 470		2 856 470
TOTAL		65 360 556		65 360 556
SOLDE		- 65 360 556		- 65 360 556

OBJET

La mission « Enseignement scolaire » représentera, en 2016, près de 43 % des effectifs de l'État au sens large (État, opérateurs de l'État, établissements à autonomie financière et autorités publiques indépendantes).

Ses dépenses de personnel s'élèveront à près de 62 milliards d'euros, soit 92 % du total des financements de l'État en faveur de l'éducation.

L'augmentation des effectifs, érigée par l'actuel Gouvernement en véritable dogme, constitue une réponse inadaptée aux besoins du système scolaire français.

En effet, la dépense intérieure pour l'éducation (DIE), qui correspond à l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'enseignement scolaire, tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales, entreprises et ménages), a près de doublé en euros constants entre 1980 et 2014, passant de 66 milliards d'euros à 128,9 milliards d'euros. Par élève, cette dépense s'élevait en moyenne à 4 650 euros en 1980 contre 8 330 euros en 2013 (+ 79 %).

Le présent amendement poursuit deux objectifs : limiter la progression de la masse salariale liée à l'augmentation des effectifs tout en préservant les créations de poste dans l'enseignement du premier degré public et privé et faire davantage contribuer les opérateurs en diminuant leurs crédits de fonctionnement.

Le présent amendement vise donc à diminuer les crédits de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de :

- 34,5 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » avec la suppression des 591 créations de postes d'enseignants stagiaires prévues pour 2016 et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (soit 3 640 postes non remplacés) ;

- 12,5 millions d'euros en AE et CP au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (soit 1 325 postes non remplacés) ;

- 2,9 millions d'euros au titre du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » avec le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite (soit 308 postes non remplacés).

Il convient de noter que ces économies ne portent que sur la seule année 2016, soit pour un tiers de l'année seulement (par hypothèse, les entrées et les sorties ont lieu au mois de septembre). En année pleine, l'économie ainsi engendrée s'élèverait au total à 149,7 millions d'euros.

Par ailleurs, le présent amendement prévoit la diminution des crédits du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », correspondant à une diminution des dépenses de fonctionnement des opérateurs de la mission « Enseignement scolaire », à hauteur de 15,5 millions d'euros, dont :

- 8,5 millions d'euros au titre de l'ONISEP, grâce à la dématérialisation de la moitié de la diffusion gratuite d'informations (dont le coût total est estimé par la Cour des comptes dans un référé de mai 2014 à 17 millions d'euros) ;

- 4 millions d'euros au titre du réseau Canopé (soit 11,4% des dépenses de fonctionnement pour 2015) ;

- 3 millions d'euros au titre du CNED (soit 10,6% des dépenses de fonctionnement pour 2015).

Ces réductions de crédits visent à inciter les opérateurs à diversifier leurs sources de financement *via*, notamment, le développement de leurs ressources propres et à diminuer leurs dépenses de fonctionnement grâce à la poursuite de l'effort de dématérialisation de leurs publications.

Au total, ce sont donc 65,4 millions d'euros en AE comme en CP qui seront économisés en 2016 sur les dépenses de la mission « Enseignement scolaire ».

En année pleine, cette économie s'élèverait à 165,2 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Le budget de la mission « Enseignement scolaire » est spectaculaire : 67 milliards d'euros en intégrant le versement au compte d'affectation spéciale « Pensions », 48 milliards d'euros hors contribution au CAS. Il pose la double question de sa soutenabilité par rapport à la loi de programmation des finances publiques et de la pertinence de la répartition des grandes masses entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, dont le déséquilibre explique peut-être une partie des difficultés de notre pays en matière de formation.

S'agissant de la soutenabilité, la mission « Enseignement scolaire » dépasse régulièrement le plafond triennal fixé par les lois de programmation des finances publiques. En 2016, cet écart s'élèvera modestement à 132 millions d'euros. En 2014, alors que les crédits de la mission avaient été votés avec un dépassement de 210 millions d'euros, celui-ci s'est finalement élevé à 450 millions d'euros. Cet écart résulte notamment d'un glissement vieillissement-technicité (GVT) mal évalué, de nombreux enseignants ayant reporté leur départ à la retraite. Fin 2016, nous constaterons vraisemblablement un dépassement s'agissant des dépenses de personnel.

L'année 2016 sera une année que je qualifierais de « conservatrice ». Le schéma d'affectation des grandes masses n'évolue guère, comme si tout fonctionnait de manière satisfaisante. Les crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » progressent de 400 millions d'euros, ce qui représente une augmentation d'environ 2 %. Cette évolution est positive s'agissant de notre point faible. Les crédits du programme 141 « Enseignement public du second degré » sont stables, hormis l'impact de l'acquisition de manuels conformes aux nouveaux programmes scolaires à la charge de l'État : 150 millions d'euros pour une première tranche en 2016, autant en 2017. Le programme 143 « Enseignement technique agricole » enregistre une progression de 0,70 % inférieure à celle constatée sur l'ensemble de la mission. Les dotations à l'enseignement privé évoluent de façon similaire à celles de l'enseignement public, même si les effectifs croissent plus rapidement que dans le public. La stabilité des crédits du programme 214, « Soutien de la politique de l'Éducation nationale », masque une évolution peu maîtrisée et préoccupante des dépenses consacrées aux grands chantiers informatiques.

La dépense en faveur de l'enseignement en France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : elle est passée en trente ans de 5,7 % à 6 % du

PIB, soit plus qu'en Allemagne et qu'en Italie, mais moins qu'aux États-Unis, en Finlande ou en Corée du Sud. En euros constants, du fait de l'augmentation du PIB, les dépenses totales sont passées de 66 milliards d'euros en 1980 à 129 milliards d'euros en 2014.

Plus préoccupants, les médiocres résultats aux enquêtes internationales s'expliquent en partie par les priorités inégales du ministère. La dépense française moyenne par élève du primaire atteint 83 % de la moyenne des pays de l'OCDE, contre 119 % pour un élève du secondaire : dans l'enseignement secondaire, il y a plus de programmes, plus de diversité, plus d'années d'enseignement et l'encadrement par élève est supérieur à la moyenne de l'OCDE : un enseignant pour 12,5 élèves en France contre un pour 13,5. Au contraire, ce taux est d'un pour 18,9 élèves dans l'enseignement primaire français, contre un pour 15,3 dans l'OCDE. Nous sommes donc confrontés à un problème d'affectation des moyens entre un primaire stratégique et un secondaire dispersé.

S'agissant des 55 000 créations de postes prévues dans l'éducation, les prévisions seront atteintes si le budget 2016 est voté et si le budget 2017 épouse la même ligne. Hormis le millier d'enseignants destinés à l'enseignement agricole, plus de la moitié des emplois - 26 000 - concernent des stagiaires. Il s'agit donc d'un exercice comptable. On se réjouit d'avoir 14 000 enseignants supplémentaires dans le primaire et 7 000 dans le secondaire ; ne faudrait-il pas transférer la totalité vers le primaire ? La création de 6 000 postes d'accompagnants est également prévue, qui ne seront pas nécessairement devant les élèves, sinon en doublon avec les enseignants.

Un tel effort quantitatif interdira l'évolution qualitative, qui serait nécessaire dans le secondaire notamment, où nous avons besoin de moins d'enseignants, mais de qualité et recrutés à un bon niveau. Un fort déséquilibre se fait jour entre le nombre de postes offerts aux concours, le nombre de candidats inscrits, le nombre de présents et le nombre d'admis, particulièrement en langues vivantes - notamment en anglais - en mathématiques, en lettres classiques, même si, semble-t-il, l'année 2015 est plus favorable. Quels enseignants voulons-nous, avec quelle carrière ? Le niveau des élèves à la sortie du secondaire ne peut que nous interpeller : nous savons les résultats des enquêtes Pisa et l'échec en première année de faculté montre que les mentions sont désormais le réel critère de valeur du baccalauréat.

Davantage de dépenses seront consacrées au numérique, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Ne sont retracées dans ce budget que les seules dépenses consacrées à la formation des enseignants. L'articulation des projets ministériels avec les actions des collectivités territoriales reste à déterminer. Il en va de même pour la prise en charge des activités périscolaires qui restent à la charge des collectivités territoriales. Je

regrette également le report des décisions sur les bourses de lycée qui laisse les familles dans l'incertitude.

Par ailleurs, ce ministère n'arrive pas à sortir de son projet de système d'information Sirhen (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale), dont le coût dépassera de 241 millions d'euros le budget initialement prévu.

Enfin, les opérateurs sont, dans une large mesure, exonérés des efforts demandés au ministère.

Ce budget est donc un budget de statu quo qui ne s'attaque en rien aux problèmes de l'enseignement scolaire. Si des chefs d'établissement s'engagent, des élus locaux sont partenaires, des familles s'impliquent, des mesures devraient également être prises telles que l'allègement du secondaire, le renforcement du primaire ou encore l'accompagnement de la diversité avec l'enseignement agricole, l'enseignement privé, l'apprentissage et l'autonomie des établissements.

Je proposerai donc l'adoption de ce budget sous réserve du vote de deux amendements que je présenterai.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse objective des chiffres réalisée par Gérard Longuet, et non son analyse du fond.

Avec plus de 67 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, la mission « Enseignement scolaire » reste le premier budget de la France. Derrière des chiffres témoignant de l'effort de la Nation en faveur de la formation de la jeunesse, il convient de s'interroger sur la politique mise en œuvre, sur sa pertinence et sur son adéquation aux besoins. Les crédits sont en augmentation de 0,6 % par rapport à 2015. Il reste des problèmes de mise en œuvre du budget et de mise en place des effectifs. Je ne reviendrai pas sur les besoins de l'enseignement primaire. Dans le secondaire, les 7 000 créations de postes seront insuffisantes car il reste des classes surchargées à 30 élèves.

Le budget 2016 s'inscrit dans la continuité des derniers exercices qui revenaient sur les 80 000 suppressions de postes décidées par le précédent Gouvernement. Ces coupes drastiques avaient été incomprises par le corps enseignant, victime d'une « souffrance ordinaire » selon les mots de Brigitte Gonthier-Maurin dans son rapport de 2012 sur le métier d'enseignant. La politique de recrutements est nécessaire et répond à un véritable besoin. La critique récurrente des soi-disant surnombres dans l'éducation nationale est dépassée, les coupes franches dans les effectifs sous le précédent quinquennat y ayant plus que répondu. Faut-il, dès lors, supprimer des postes de remplaçants, au risque de se retrouver avec des classes sans enseignant ? Faut-il supprimer des postes de directeurs d'école ou d'accompagnants d'élèves handicapés ? Je ne le crois pas. Ceux qui appellent à diminuer les effectifs sont les premiers à critiquer la fermeture de classes

dans leur commune, dans leur département ou dans leur région. Un raisonnement comptable vaudrait-il à Paris mais pas en province ? Comment expliquer l'existence de surnombres qu'aucun d'entre nous ne constaterait localement ?

Les créations de postes prévues dans le présent projet de loi de finances répondront aux besoins des élèves et des enseignants et contribueront à la réduction des inégalités sociales et à la résorption de la fracture territoriale. C'est pourquoi je me félicite que l'objectif de 55 000 créations de postes sur le quinquennat puisse être atteint, même si, comme le notent certains syndicats d'enseignants, on ne perçoit pas toujours sur le terrain l'effet de ces annonces.

L'effort budgétaire est significatif mais cessons de considérer la mission « Enseignement scolaire » comme une dépense : c'est plutôt un investissement de la Nation dans sa jeunesse.

Je ne crois pas que nous ayons trop d'enseignants. Notre situation budgétaire nous oblige à prendre en compte la quantité, mais ne perdons pas de vue la qualité, revendication portée par les enseignants eux-mêmes. Pour autant, l'augmentation des effectifs ne saurait répondre à tous les défis du système scolaire français. Le problème vient de la mise en œuvre de cette politique de rétablissement des moyens humains depuis 2012. La réforme du recrutement des enseignants de 2010, qui avait fait disparaître l'année de stage en alternance, a été difficile pour de nombreux jeunes enseignants. La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espé) a permis la reconstitution d'une formation initiale demandée par les jeunes enseignants.

Pour autant, certains points demeurent en suspens. Les emplois d'avenir professeurs, qui seront progressivement remplacés par les contrats d'apprentis professeurs, permettent à des jeunes intéressés par les métiers de l'enseignement d'acquérir une première expérience même si, bien souvent, les travaux réalisés par ces jeunes le sont au détriment de leur formation. Il serait préférable d'instaurer une forme de pré-recrutement plutôt que d'avoir recours à ces étudiants qui ne doivent pas constituer un palliatif aux recrutements d'enseignants titulaires.

Des efforts de rémunération ont été consentis avec l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) dans le premier degré ou la revalorisation des indemnités perçues par les enseignants des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Cependant, comment se satisfaire d'une situation où le pouvoir d'achat des enseignants a diminué de 1 % en 2013 ? Nous avons besoin d'enseignants plus nombreux et mieux formés, mais il ne faut pas faire l'impasse sur l'amélioration de leurs conditions matérielles.

Je partage les propos de Gérard Longuet sur l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. La diminution des crédits destinés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires est regrettable dans

un contexte de baisse des dotations aux collectivités et de surcoûts dus aux réformes du collège et des programmes.

L'an dernier, j'avais attiré votre attention sur le manque de formations ou d'entreprises volontaires pour que les jeunes, notamment dans l'enseignement technique agricole, puissent réaliser leur alternance, alors que certains métiers connaissent une pénurie de main-d'œuvre. À l'inverse d'une surabondance d'options, nous constatons une inadéquation de l'offre de formation.

Ce budget n'est donc pas parfait mais certaines mesures vont dans le bon sens, bien que souvent insuffisantes ou inachevées. Sous le bénéfice de ces observations et sans préjuger des amendements qui seront présentés par Gérard Longuet, je vous propose de vous abstenir sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 vise à diminuer les effectifs du secondaire tout en préservant les moyens accordés au primaire. Il prévoit : au titre du programme 141 « Enseignement public du second degré », la suppression des 591 créations de postes d'enseignants stagiaires prévues en 2016 et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit 3 640 postes non remplacés ; au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour le seul second degré, soit 1 325 postes non remplacés ; au titre du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit 308 postes non remplacés. En année pleine, cela représenterait une économie de près de 150 millions d'euros.

Il sera en outre demandé aux opérateurs de contribuer à l'effort de réduction des dépenses à hauteur de 15,5 millions d'euros (8,5 millions d'euros pour l'Onisep, grâce à la dématérialisation de la diffusion gratuite papier dont le coût est estimé par la Cour des comptes à 17 millions d'euros ; 11 % des dépenses de fonctionnement du réseau Canopé, soit 4 millions d'euros ; 3 millions d'euros, soit 10 % des dépenses de fonctionnement du Cned). Au total, cet amendement permettrait une économie de l'ordre de 165 millions d'euros en année pleine.

L'amendement n° 2 vise à interpeller la ministre sur le projet Sirhen – le Louvois de l'éducation nationale...

M. Claude Raynal. – Une référence malheureuse !

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Un audit de 2013 a réévalué la durée du projet à treize ans au lieu de sept ans et son coût à 321 millions d'euros au lieu de 80 millions d'euros. Cet amendement vise à obliger le ministère à nous indiquer quand et dans quelles conditions il entend sortir de ce labyrinthe ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Loin d'être l'opérateur de paye de toute l'éducation nationale, Sirhen ne concerne, à l'heure actuelle, que les administrateurs civils et les corps d'inspection ; 300 millions d'euros pour 4 000 personnes, cela paraît excessif ! Notre commission s'est émue des déboires de Louvois ou de l'opérateur national de paye, on ne peut donc que regretter que cela continue avec Sirhen.

Les années passent et se ressemblent, les constats s'amplifient ; la France consacre près de 70 milliards d'euros à l'éducation, premier budget national, part importante du PIB, mais elle recule d'année en année dans les classements Pisa. Les résultats sont-ils en adéquation avec les moyens ?

Je remercie le rapporteur spécial d'avoir insisté sur la différence entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Les taux de réussite aux concours m'interpellent : 62 % des candidats ont été admis en lettres classiques : n'y aurait-il que des bons élèves ? En mathématiques, 48 % des candidats sont admis et 24 % des postes ne sont pas pourvus. C'est très inquiétant pour le métier d'enseignant ! L'éducation nationale est davantage dans une gestion de masse que dans une gestion fine de ses ressources humaines.

L'amendement consistant à rééquilibrer la dépense en faveur du primaire nous renvoie à la multiplication des options. Je me souviens d'avoir passé l'option menuiserie au baccalauréat. Pourquoi des options menuiserie, couture, macramé pour un bac général, ou une option surf en Île-de-France ? Derrière ces options, il y a des enseignants. La multiplication des options complexifie la gestion des ressources humaines. Il faudrait atteindre des ratios d'encadrement proches de ceux de l'Union européenne dans le primaire et avoir moins d'options dans le secondaire. Je soutiendrai l'amendement n° 1.

L'amendement n° 2 met l'accent sur les outils vieillissants de l'éducation nationale, alors que des outils internet sont demandés par les familles. Les centres d'information et d'orientation et l'Onisep travaillent encore sur des supports papier inadaptés.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je vous remercie d'accueillir dans votre classe studieuse un mauvais élève comme moi. Le budget s'inscrit dans la continuité, en constante augmentation depuis trente ans, sans les résultats escomptés. Nous sommes parmi les pays les plus inégalitaires : un fils d'ouvrier a dix-sept fois moins de chances de préparer une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur. La moitié des 150 000 jeunes sortant chaque année du système sans diplôme a connu des difficultés entre le cours préparatoire et le CE2. L'apprentissage des fondamentaux entre quatre et sept ans doit être une priorité : l'avenir d'un jeune est quasiment scellé à son septième anniversaire. Il faut redéployer les moyens du secondaire vers le primaire, avec des enseignants formés aux pédagogies ayant fait leurs preuves et incités financièrement à

venir devant les élèves en ayant le plus besoin. Selon la Cour des comptes, il est nécessaire de redéployer et simplifier l'offre de formation au lycée : le nombre de filières et d'options est trop important : un élève de seconde peut choisir entre 236 options différentes !

À la suite de la réforme des programmes, que le conseil supérieur de l'éducation a rejetée, l'État s'est engagé à prendre en charge le financement des manuels scolaires des collèges, mais pas ceux des écoles. Les communes le feront, alors qu'elles supportent déjà le surcoût des rythmes scolaires. Je proposerai certainement un amendement de redéploiement des crédits à partir de ceux consacrés à l'administration centrale, où des économies sont sans doute possibles.

Enfin, le projet Sirhen constitue effectivement une dérive inacceptable.

M. Roger Karoutchi. – Je souscris aux recommandations de notre rapporteur spécial. J'ai été nommé inspecteur général il y a dix-sept ans et lors de la première réunion, on nous a dit que le système scolaire ne fonctionnait pas et qu'il fallait le recentrer. Les rapports Pisa le démontrent, ce sont les pays qui se sont recentrés sur les fondamentaux qui progressent le plus vite. En revanche, ceux qui offrent de nombreuses options s'effondrent. Un enseignement collectif ne peut être un enseignement à la carte, individualisé.

Les gouvernements de gauche et de droite n'ont pas eu le courage de mettre un terme à cette dérive : il faut en revenir aux fondamentaux, notamment au niveau du secondaire. Notre système est trop diversifié, trop lourd et donc difficile à gérer. Ce n'est pas avec toujours plus d'enseignants et toujours plus de moyens qu'on changera ce système malade parce que sans objectifs ni lignes directrices.

M. Vincent Delahaye. – Nous le répétons d'année en année, nous devrions nous recentrer sur les fondamentaux et arrêter de nous disperser : il faut privilégier la qualité plutôt que la quantité. Avec les 60 000 postes supplémentaires, c'est la quantité qui l'a emporté. Je regrette que les documents budgétaires n'apportent pas de réponses aux questions que nous nous posons. Pourquoi ne connaissons-nous toujours pas le nombre d'élèves par niveau, le nombre de classes et celui d'enseignants ? Je ne sais même pas quelle est l'évolution du nombre d'élèves d'une année sur l'autre. Dans nos communes, c'est pourtant la première chose qui nous préoccupe.

J'ai l'impression de voter à l'aveugle le budget du « mammoth ». J'adopterai les amendements du rapporteur spécial, même si j'aimerais qu'ils aillent plus loin.

M. Marc Laménie. – Quel est le poids, dans ce budget, de l'administration centrale, des rectorats et des inspections d'académie ? Il y a du monde dans le grand ministère...

Les programmes font l'impasse sur le fonctionnement des institutions et sur le devoir de mémoire : c'est regrettable. Enfin, où en est-on de la médecine scolaire, dont l'importance semble se réduire d'année en année ?

M. Philippe Adnot. – Je suivrai les recommandations de notre rapporteur spécial. Je regrette que l'État retire des collèges tous les personnels qu'il mettait à disposition pour le suivi et la maintenance informatiques. J'ai prévenu la rectrice que mon département serait dans l'incapacité de remplacer ces personnels.

M. Éric Bocquet. – Nous nous félicitons des créations de postes après cinq années de suppressions massives : encore faut-il distinguer les annonces des créations effectives. Les taux d'encadrement ne sont pas neutres : ceux qui ont enseigné savent qu'une classe de 15 ou de 30 élèves, ce n'est pas la même chose.

La crise des recrutements est inquiétante : le métier n'est plus attractif pour diverses raisons, notamment financières. Un plan de recrutement est indispensable pour attirer les jeunes vers ce beau métier de plus en plus difficile à exercer.

L'enquête Pisa rappelle à juste titre le déterminisme entre la situation économique et sociale des familles et la performance des enfants. Nous déplorons la diminution des crédits du fonds de soutien aux activités périscolaires, alors que les communes ont joué le jeu en offrant des activités de qualité. L'école numérique ? Mais ce sont les collectivités qui investissent dans le matériel, notamment dans les écoles élémentaires. L'éducation nationale s'était engagée à former les enseignants à ce nouvel outil. Qu'en est-il ?

M. Francis Delattre. – L'appréciation des effectifs de l'éducation nationale varie selon que l'on est rue de Grenelle ou sur le terrain. Dans ma commune, toutes les classes comptent 30 élèves et les moyens sont loin d'être excessifs. Nous avons certainement beaucoup trop d'inspecteurs généraux...

M. Roger Karoutchi. – D'inspecteurs d'académie !

M. Francis Delattre. – ... et pas assez d'enseignants. Tous les ans, je bénis les directeurs d'école qui réussissent à faire des rentrées correctes avec des moyens très justes.

De plus en plus souvent, les maires de mon département sont saisis de demandes visant à permettre à des jeunes de quitter l'école sous prétexte qu'ils vont avoir chez eux une formation adéquate. C'est scandaleux, car il s'agit surtout de jeunes filles qui sortent du système scolaire sans que personne ne vérifie la réalité de l'enseignement à domicile. Il n'existe pas non plus de cours par correspondance : ces jeunes de 14-15 ans sont soustraites d'office de l'école, sans aucun contrôle. Je reçois pratiquement

toutes les semaines des maires qui doivent signer de telles demandes d'exemptions qui se multiplient.

Mme Michèle André, présidente. – Merci d'attirer notre attention sur ce grave sujet.

M. Serge Dassault. – Pour favoriser la formation professionnelle et éviter que 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ni formation, supprimons le collège unique. Beaucoup d'élèves ne s'intéressent pas aux cours qui y sont dispensés. Il faudrait sélectionner les élèves à la sortie du primaire : le certificat d'études n'existe plus, ce que je déplore. Comme les redoublements ont été supprimés, ces jeunes passent de classe en classe sans acquérir aucune formation, ce qui explique en grande partie l'insécurité dans nos communes. Au lieu d'avoir été formés à un métier manuel, ces jeunes deviennent pour la plupart des délinquants.

M. Richard Yung. – Je serai plus nuancé que le rapporteur spécial sur cette approche quantitative. La situation est très différente en fonction des régions, certains rectorats manquant d'enseignants. À l'étranger, nous avons beaucoup de mal à recruter des enseignants français, parce que les recteurs bloquent le départ des professeurs de mathématiques, de physique, de langues vivantes. Le plan de recrutement de 14 000 postes pour le primaire et de 7 000 postes pour le secondaire répond en partie à ces préoccupations.

Le niveau de rémunération de nos enseignants ajoute à la difficulté : leur prestige social s'est amoindri et les salaires sont inférieurs à ceux pratiqués chez nos voisins, notamment en Allemagne.

Quant au qualitatif, la France en fait beaucoup trop : 216 options ! J'estime qu'il faut les ramener à 21 par exemple...

Mme Michèle André, présidente. – Laissons cela à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

M. Richard Yung. – Les parents veulent toujours davantage d'options, ce qui entraîne des horaires surchargés, alors que dans d'autres pays, il y a trois à quatre heures d'enseignement le matin et l'après-midi est consacrée aux sports ou aux activités culturelles. Et pourtant ces enfants sont au moins aussi éveillés que les nôtres...

Je ne voterai pas le premier amendement sur les réductions de crédits, mais je suis assez tenté par le second. Si ces 44 millions d'euros sont supprimés, arrêtera-t-on de payer les fonctionnaires en question ? Les administrations françaises tentent de développer de grands programmes informatiques sans en avoir la compétence.

M. Michel Canevet. – Les amendements de notre rapporteur sont empreints de bon sens ; ils portent sur une centaine de millions d'euros alors que le budget augmente de 700 millions d'euros. J'espère que l'effort portera prioritairement sur l'enseignement primaire car l'apprentissage des

fondamentaux est la priorité. Les chiffres donnés par notre rapporteur spécial sont éloquentes lorsqu'on compare notre situation à celle de nos voisins. Quel est le nombre de postes qui ne sont pas affectés à l'encadrement des élèves ?

J'ai du mal à comprendre pourquoi les crédits alloués au fonds de soutien dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires diminuent alors que le nombre d'élèves reste stable. Ce fonds devra-t-il être abondé en cours d'année ?

Le nombre d'élèves de l'enseignement préélémentaire privé augmente alors qu'il diminue dans l'enseignement public. Pourtant, les crédits augmentent plus dans le public (+ 1,89 %) que dans le privé (+ 0,40 %). Le niveau d'encadrement sera-t-il maintenu dans le privé ?

La diminution du nombre de régions va-t-elle entraîner une réduction des crédits affectés à l'administration décentralisée de l'éducation nationale ?

M. Thierry Carcenac. – Je note que cette année, la rentrée s'est bien passée. Lorsque notre rapporteur nous dit qu'il s'agit d'un budget conservatoire, je m'en félicite, car cela augure bien de la rentrée prochaine.

Dans mon département, la densité de population en zone de montagne est de 17 habitants au kilomètre carré tandis qu'à proximité de Toulouse, la densité est très forte. Ne globalisons donc pas le nombre des enseignants. Notre collègue Alain Duran vient d'être nommé par le Gouvernement pour rédiger un rapport sur l'offre de formation différenciée en zone urbaine et en zone rurale et de montagne.

L'actuelle formation des maîtres va dans le bon sens, mais nous nous interrogeons sur la crise des recrutements et sur les rémunérations. Des agrégés enseignent dans des collèges de région parisienne : la politique de recrutement pourrait sans doute être revue.

Le plan numérique à l'école va commencer à porter ses fruits en 2016. Pour un euro dépensé par les départements, l'État contribuera à hauteur d'un euro mais prenons garde à la maintenance et au soutien aux établissements, comme l'a rappelé Philippe Adnot. La commission consultative sur l'évaluation des charges, que je préside, n'abordera pas ce sujet car il ne s'agit pas de transferts, ni de charges nouvelles. La question se pose néanmoins de l'accompagnement de l'extension évidente et nécessaire de ce plan .

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Thierry Foucaud et moi-même avons à cœur de mieux comprendre le fonctionnement de l'éducation nationale, même si nous n'en tirons pas les mêmes conclusions.

Je remercie le rapporteur général pour son soutien à mes amendements.

Jean-Claude Carle estime que la France est le pays le plus inégalitaire. Le problème de l'égalité est philosophique : beaucoup de parents ont des enfants pour qu'ils prolongent en mieux ce qu'ils sont. Il est logique que les parents responsables s'impliquent et il ne faut pas nous priver de leur bonne volonté. En revanche, nous devons sans doute nous substituer à ceux qui sont indifférents. La classe unique permettait aux enseignants de suivre les enfants. Ceux-ci passent désormais d'une classe à l'autre en changeant de professeurs. C'est un facteur de faiblesse car ils ne connaissent pas assez leurs élèves.

Je suis d'accord avec Jean-Claude Carle sur les apprentissages des fondamentaux, notamment de la lecture. Les nouveaux rythmes scolaires sont une charge pour les collectivités locales, charge qui n'est pas compensée et qui n'avait été demandée par personne.

Roger Karoutchi a parlé de la dispersion du secondaire : il faut accepter la diversité de notre pays, qu'elle soit démographique, géographique ou historique. Les régions industrielles ont de nombreux lycées professionnels qui sont l'héritage des centres d'enseignement technique lancés par les industriels et repris par l'éducation nationale. Nous allons vers l'unité, mais elle supposerait l'internat. Hélas, cette excellente solution fait l'objet du rejet des mères, qui ne sont d'ailleurs plus des mères mais des « mamans » comme des pères, qui sont devenus des « papas », qui ont peur de perdre leurs enfants. Je trouve cela navrant, mais il s'agit d'un fait de société contre lequel nous ne pouvons rien.

Je remercie Vincent Delahaye pour la précision de ses questions : il s'agit en effet d'un budget de statu quo. En revanche, nous disposons des tableaux récapitulatifs demandés : nous pourrions vous les communiquer. Les régions n'évoluent pas de la même façon et leur sociologie n'est pas la même.

Je découvre les demandes d'exonération de présence scolaire évoquées par Francis Delattre. Votre enracinement dans le Val-d'Oise vous rend familier de la diversité française actuelle.

Pour répondre à Marc Laménie, la médecine scolaire est en effet marginalisée. Cette médecine, exclusive il y a cinquante ans, est entrée en compétition avec une médecine de ville désormais très présente. Plus que le médecin, c'est l'infirmière qui est importante dans un établissement, car elle a un talent polyvalent.

Nous ne disposons pas de données exactes sur les enseignants qui ne sont pas devant les élèves : lorsque la droite est au pouvoir, elle s'efforce d'en réduire le nombre et quand la gauche arrive, elle crée des fonctions de soutien. Le balancier est reparti vers des enseignants qui ne sont pas à proprement parler devant des élèves, qui sont en doublon, ou ont une clientèle particulière dont le coût- rendement n'est pas établi – c'est le cas des Rased.

J'ai noté l'observation de Philippe Adnot sur le retrait des personnels d'État qui étaient mis à disposition des collèges pour la maintenance des outils informatiques. C'est contradictoire avec l'idée de former les enseignants aux techniques informatiques. Toutes les expériences étrangères montrent que l'informatique ne règle en rien les problèmes de la pédagogie, celle-ci restant adossée à la présence de l'enseignant et à sa relation avec les élèves.

Éric Bocquet a raison de distinguer les postes annoncés et les postes créés. J'en parle à la page 39 de mon rapport. En 2014, l'écart a été spectaculaire, la sous-consommation du plafond d'emplois s'étant élevée à 12 784 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Certes, on ne recrute pas les enseignants comme des laveurs de carreaux, mais il reste un écart significatif entre les emplois annoncés et ceux qui sont pourvus.

Je souscris à ce qui a été dit par Francis Delattre, l'inégalité territoriale est une réalité. Les statistiques globales montrent tout, sauf l'essentiel : c'est « la forme suprême du mensonge ». Il faut entrer dans le détail pour y voir clair. Vous avez 30 élèves par classe dans votre département pour une moyenne nationale de 12,5. Voilà pourquoi les élus doivent travailler avec les recteurs et les directeurs départementaux de l'éducation nationale. J'ai noté votre observation sur les jeunes filles retirées du système scolaire. J'interrogerai le ministère sur cette « évaporation ».

Pour répondre à Serge Dassault, René Haby ne voulait pas d'un collègue vraiment unique. Tous les ministres, y compris Najat Vallaud-Belkacem, acceptent l'idée de la diversité. À l'intérieur du collège unique, il faut multiplier l'information professionnelle pour que les jeunes garçons veuillent devenir autre chose que pompier ou footballeur. Par exemple, sénateur ou constructeur d'aéroplane... Le moule unique est inacceptable, car contraire à la réalité. Ouvrons aux jeunes des fenêtres d'ambition et d'espoir.

Richard Yung ne veut pas opposer qualitatif à quantitatif, mais un recrutement de professeur vaut pour quarante ans... De même, les mesures catégorielles coûtent extrêmement cher. Je l'ai vécu au ministère de la défense : nous diminuions les effectifs et les mesures catégorielles augmentaient la masse salariale. Pour les matières comme les mathématiques et l'anglais, la concurrence du privé est incontestable et nous aurons beaucoup de mal à recruter.

Sur la question de Michel Canevet, nous ne connaissons pas le nombre d'enseignants qui ne sont pas devant les élèves. Nous préférons qu'ils soient dans les classes mais certaines fonctions transverses ne sont pas totalement inutiles. En revanche, il ne faut pas qu'elles soient une occasion de fuir l'élève, tentation d'un certain nombre d'enseignants.

La dotation consacrée au fonds de soutien au développement des activités périscolaires est totalement insuffisante. Quant à l'enseignement

privé, le statu quo évite la réouverture d'une guerre, mais les parents choisissent. La demande la plus forte n'est pas dans des régions catholiques et conservatrices. En région parisienne, des familles issues de la diversité choisissent l'enseignement catholique, apostolique et romain parce qu'elles ont le sentiment que leurs enfants seront mieux encadrés.

La régionalisation sera un élément de réponse pour adapter les politiques d'éducation nationale aux territoires. La Meuse compte souvent moins de douze habitants au kilomètre carré. On maintient des établissements que la raison exigerait que l'on supprime. Telle est la vie française dans sa complexité.

Envoyer des agrégés en collège est en apparence anormal. Cela ne l'est pas complètement pour le bien des agrégés, ni pour le bien des élèves. Ce n'est quand même pas la règle dominante.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Il y a du bon et du moins bon dans ce budget. Qu'on n'aille pas dire cependant qu'il témoigne d'un effort significatif. Il augmente de + 0,6 % pour une inflation de 1 %, cette année. Comme tous les ans, on refait la politique de l'éducation nationale, chacun apportant sa pierre à l'édifice. Le budget de l'éducation nationale est de 67 milliards...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – dont 20 milliards d'euros pour les retraites : engager, c'est aussi engager un retraité.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – ... contre 40 milliards d'euros pour le pacte de responsabilité et de solidarité : l'éducation nationale ne coûte donc pas si cher.

Nous serons tous d'accord pour dire qu'il n'est pas normal que l'on continue à avoir trente élèves par classe dans un quartier où les populations souffrent. Il faut corriger cette situation, faute de quoi, notre politique sociale en faveur des quartiers ne pourra que se détériorer.

La question de l'apprentissage est posée tous les ans sans jamais qu'on la résolve. On manque de plombiers, de couvreurs... Des apprentis trouvent parfois un employeur sans avoir accès à la théorie ; parfois, c'est l'inverse. Si l'on continue ainsi, on ira dans le mur, car les chiffres resteront les mêmes. Voilà pourquoi j'ai proposé l'abstention.

Enfin, le numérique, qui est une question d'avenir, mobilise 24 millions d'euros pour assurer la formation des enseignants. Les collectivités se sont engagées dans ce programme tout comme elles l'ont fait pour les rythmes scolaires. Il faudrait tenir compte de leurs difficultés de financement et les aider sur ces deux domaines essentiels pour l'avenir.

Nous avons donc de bonnes causes à défendre en faveur de nos enfants et de la France.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Pour répondre à Richard Yung, l'amendement relatif à Sirhen n'aura pas pour conséquence d'interrompre la paye des fonctionnaires. Cet amendement vise, si j'ose dire, à aider le ministre face à son administration. J'ai vécu ce genre de situation avec l'affaire Louvois. Un ministre est toujours bercé de l'illusion que les choses se régleront en trois mois. On connaît la suite...

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je suis évidemment opposé à l'amendement qui réduit les crédits consacrés à l'éducation nationale.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Malgré tous les moyens dont on nous parle, des classes restent chargées, à vingt-cinq ou trente élèves. D'un point de vue mathématique, il y a pourtant un enseignant pour quinze élèves. La contradiction tient à ce que le lycée est très consommateur en moyens humains. Il faudrait redéployer le personnel et surtout réduire les options qui ne sont pas indispensables. D'autant qu'on se sert souvent de ces options pour choisir les bonnes orientations.

L'inégalité vient souvent d'un manque d'accès à l'information. Il n'y a pas de bonne orientation sans bonne information. En 1998, j'ai été rapporteur d'une commission d'enquête sur la gestion des personnels de l'éducation nationale. On recensait alors 30 000 enseignants qui n'étaient pas devant les élèves, soit l'équivalent de l'académie de Grenoble ou d'une trente-et-unième académie virtuelle. Il n'est pas aberrant que tous les enseignants ne soient pas devant les élèves ; il est même souhaitable que certains d'entre eux aillent dans d'autres administrations, voire dans le monde économique. Ce qui l'est moins, c'est qu'un enseignant fasse toute sa carrière hors de l'éducation nationale. C'est un problème de ressources humaines.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ainsi modifiés.

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat d'adopter, avec modification, les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Mme Agathe Cagé, conseillère chargée du second degré, des programmes et de l'évaluation des élèves ;
- Mme Alexandrine Fadin, conseillère chargée des relations avec le Parlement ;
- M. Emmanuel Skoulios, conseiller chargé des affaires budgétaires et de la modernisation de l'action publique ;
- M. Éric Tournier, conseiller chargé du premier degré, de l'éducation prioritaire et des relations avec les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale.

ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AE : autorisations d'engagement
AED : assistant d'éducation
AESH : Accompagnants des élèves en situation de handicap
AVS-co, collectif : auxiliaire de vie scolaire collectif
AVS-i, individuel : auxiliaire de vie scolaire individuel
BEPA : brevet d'étude professionnelle agricole
BTA : brevet de technicien agricole
BTSA : brevet de technicien supérieur agricole
CAF : caisse d'allocations familiales
CAPA : certificat d'aptitude professionnelle agricole
CAS : compte d'affectation spéciale
CEDRE : cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon
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
DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
EAP : emplois d'avenir professeurs
EGPA : enseignements généraux et professionnels adaptés
EPL : établissement public local d'enseignement
ESPE : écoles supérieures du professorat et de l'éducation
ETP : emploi temps plein
ETPT : emploi équivalent temps plein travaillé
GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat
GVT : glissement vieillesse-technicité
HI : heures d'interrogation
HSA : heures supplémentaires années
HSE : heures supplémentaires effectives
ISAE : indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

LOLF : loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

LPFP : loi de programmation des finances publiques

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

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

PAP : projet annuel de performances

PEDT : projet éducatif territorial

PIA : programme d'investissements d'avenir

PISA : programme international pour le suivi des acquis des élèves

PLF : projet de loi de finances

RAP : rapport annuel de performances

RASED : réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté

RETREP : régime temporaire de retraite de l'enseignement privé

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

SEGPA : sections d'enseignement général et professionnel adapté

SIEI : système interministériel d'échange d'informations

TAP : temps d'activités périscolaires