

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

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 Éblé, 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.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	7
 PREMIÈRE PARTIE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	
I. ANALYSE DES CRÉDITS 2017 DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	11
A. UNE AUGMENTATION DE PLUS DE 4 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2017	11
B. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS RÉSULTANT POUR L'ESSENTIEL, CETTE ANNÉE ENCORE, DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	13
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	15
A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » RÉSULTANT D'UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 1,3 MILLIARD D'EUROS EN 2017	15
1. <i>La création de 4 311 postes d'enseignants dans le premier degré public en 2017</i>	17
2. <i>Des mesures de revalorisation salariale permettant un rééquilibrage partiel en faveur du premier degré</i>	17
B. UNE AUGMENTATION DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DU SECOND DEGRÉ PUBLIC DE PRÈS DE 1,2 MILLIARD D'EUROS EN 2017	18
1. <i>Une hausse des crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » résultant d'une augmentation massive des dépenses de titre 2</i>	19
2. <i>Des dépenses d'intervention en forte diminution, en lien avec le calendrier d'acquisition des manuels scolaires conformes aux nouveaux programmes</i>	20
C. UN NIVEAU DE CRÉDITS DU PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE » REFLÉTANT LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET L'AUGMENTATION DE LA DOTATION DU FONDS DE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES	21
1. <i>Le plan en faveur de la jeunesse se traduira par un coût estimé à 72 millions d'euros en 2017</i>	23
2. <i>Un niveau de dotation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires dont la budgétisation apparaît, cette année, plus sincère</i>	24
3. <i>Une diminution des crédits consacrés aux emplois d'avenir professeur liée à l'extinction progressive de ce dispositif</i>	25
D. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » PORTÉE PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DU FORFAIT D'EXTERNAT	25

E. PROGRAMME SUPPORT DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE », LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » VERRA SES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS EN 2017.....	29
1. Une baisse des dépenses d'investissement en trompe-l'œil	29
2. Des dépenses d'intervention en diminution en lien avec la baisse de la dotation en faveur des bourses de service public	30
F. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UN ENSEIGNEMENT ORIGINAL ENREGISTRANT DES RÉSULTATS POSITIFS EN MATIÈRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE	31
1. Une augmentation des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole » pour la septième année consécutive	31
2. Une poursuite des efforts de maîtrise des dépenses.....	33
3. Des résultats en termes de réussite aux examens et d'insertion professionnelle satisfaisants dans un contexte de persistance du chômage des jeunes	35

DEUXIÈME PARTIE OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET

I. UN SYSTÈME SCOLAIRE PARMIS LES PLUS INÉGALITAIRES DE L'OCDE ET DONT LES RÉSULTATS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES MOYENS QUI LUI SONT CONSACRÉS	39
A. UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES APPRENTISSAGES FONDAMENTAUX	39
B. UN SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS QUI MAINTIENNT VOIRE AGGRAVE LES INÉGALITÉS SOCIALES.....	40
C. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES MOYENS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS	41
II. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 3 MILLIARDS D'EUROS DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2017 DIFFICILEMENT SOUTENABLE.....	43
A. LA CRÉATION DE 11 802 POSTES BUDGÉTAIRES EN 2017	44
B. UNE DÉPENSE SUPPLÉMENTAIRE DE PRÈS DE 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2017 DIFFICILEMENT SOUTENABLE.....	47
C. DES CRÉATIONS DE POSTES DONT IL CONVIENT EN OUTRE DE NUANCER LA RÉALITÉ SUR LE TERRAIN	48
III. UNE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE ÉGALEMENT LIÉE À DES MESURES DE REVALORISATION.....	53
A. UNE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE « PARCOURS PROFESSIONNELS, CARRIÈRES ET RÉMUNÉRATIONS » SE TRADUISANT PAR UN COÛT DE PLUS DE 787 MILLIONS D'EUROS EN 2017	53
B. UN EFFORT EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ QU'IL CONVIENT DE SALUER.....	56
1. Une rémunération des enseignants du premier degré français inférieure à la moyenne de l'OCDE malgré un temps d'enseignement plus élevé	56
2. La revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE)	57

IV. LE DÉPLOIEMENT DU PLAN NUMÉRIQUE : UNE DÉPENSE DE PLUS DE 190 MILLIONS D'EUROS MAJORITAIREMENT PORTÉE PAR DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR	57
V. LA POURSUITE DU PROJET SIRHEN : UNE FUITE EN AVANT COÛTEUSE POUR LES FINANCES PUBLIQUES	59
VI. UNE AUGMENTATION CONTESTABLE DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AU PROFIT DES OPÉRATEURS	61
VII. UNE POURSUITE BIENVENUE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'INCLUSION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP.....	61
TROISIÈME PARTIE	
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD	
1. <i>Un objectif de 55 000 créations de postes nécessaire mais insuffisant dans un contexte d'accroissement du nombre d'élèves et qui peine à être atteint en termes de postes effectivement pourvus</i>	63
2. <i>Une revalorisation des rémunérations et des carrières bienvenue mais tardive et qui ne devrait pas permettre d'améliorer de manière significative l'attractivité du métier d'enseignant, notamment en début de carrière</i>	64
3. <i>Le plan en faveur de la jeunesse : un effort budgétaire significatif pour l'accompagnement des jeunes mais dont les crédits ont été minorés à l'Assemblée nationale</i>	66
4. <i>Une dotation en faveur de la formation continue des enseignants très en-deçà des besoins</i>	67
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	69
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	71
• <i>ARTICLE 55 octies (nouveau) (Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014) Pérennisation du bénéfice des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires pour les communes dérogeant à l'organisation de la semaine scolaire</i>	71
• <i>ARTICLE 55 nonies (nouveau) Création d'un dispositif de bonification indiciaire pour les enseignants bi-admissibles</i>	77
EXAMEN EN COMMISSION	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	93
ANNEXE - PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	95

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Les principales observations du rapporteur spécial Gérard Longuet

1) En 2017, hors fonds de concours et attributions de produits, la mission « Enseignement scolaire » sera dotée de plus de **70 milliards d'euros en AE et en CP, soit une augmentation d'environ 3 milliards d'euros par rapport à 2016** (+ 4,53 % en AE et + 4,46 % en CP) à périmètre constant.

2) Cette augmentation est principalement imputable à **une hausse des dépenses de personnel (titre 2), qui passeront de 62 milliards d'euros en 2016 à près de 65 milliards d'euros (+ 4,73 %)**. Les dépenses de titre 2 représenteront près de 93 % du total des dépenses de la mission. **Une telle augmentation des dépenses de personnel apparaît difficilement soutenable** pour nos finances publiques. Ainsi, hors contribution au CAS « Pensions », depuis 2012 le montant des crédits de titre 2 inscrits en loi de finances s'est avéré systématiquement insuffisant nécessitant l'ouverture de crédits supplémentaires en fin d'année. En moyenne, **ce dépassement s'est élevé à près de 119 millions d'euros entre 2012 et 2015**. Par ailleurs, **la masse salariale de la mission « Enseignement scolaire » ne reflète pas l'intégralité des effectifs, les assistants d'éducation** (hors accompagnants d'élèves en situation de handicap bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée) **étant rémunérés sur des crédits d'intervention (1,3 milliard d'euros en 2017, permettant de rémunérer une moyenne annuelle de 48 800 assistants d'éducation)**.

3) **11 802 postes devraient être créés en 2017**. Hors contribution au CAS « Pensions », l'impact des schémas d'emplois 2016 et 2017 est estimé à près de 300 millions d'euros en 2017. La réalité de ces créations de postes doit cependant être nuancée sur le terrain du fait de différents phénomènes (comptabilisation d'enseignants stagiaires dont le temps d'enseignement n'équivaut qu'à un mi-temps, difficultés de recrutements dans certaines disciplines, augmentation du nombre de démissions, en particulier parmi les enseignants stagiaires, comptabilisation des assistants d'éducation contractuels dans l'objectif de 55 000 créations de postes). Entre 2012 et 2015, 27 553 postes ont été pourvus pour 31 627 postes créés, soit **un écart de 4 075 postes**. Par ailleurs, **7 000 postes sur les 54 000 créations de postes dans l'éducation nationale devraient être pourvus par des contractuels**.

4) L'augmentation des dépenses de personnel est également liée à **la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), dont le coût est estimé à près de 787 millions d'euros en 2017, à la revalorisation du point d'indice (604 millions d'euros) et à l'augmentation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) versée aux enseignants du premier degré (303,5 millions d'euros)**.

5) Le coût de la mise en œuvre du **plan en faveur de la jeunesse**, dont les principales mesures ont été annoncées par Premier ministre en avril 2016 (création d'une aide à la recherche du premier emploi, augmentation du montant des bourses de lycée et création d'une prime à la reprise d'études) est estimé à **72 millions d'euros pour 2017**.

6) **La dotation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires s'élèvera à 373 millions d'euros, soit une hausse de 54 millions d'euros par rapport à 2016.**

7) En 2015, seuls **82 % des élèves entrant en 6^e maîtrisaient la compétence 1 (maîtrise de la langue française) et 72 % la compétence 3** (principaux éléments de mathématiques et de culture scientifique et technologique) du socle commun.

8) Si la France parvient à créer une « élite » scolaire dont le niveau continue de progresser, dans le même temps, la part des élèves rencontrant des difficultés ne cesse de croître. Ces écarts s'expliquent notamment par l'importance du poids des déterminismes sociaux en France.

9) Ces résultats ne semblent pas être dus à une insuffisance de moyens. En effet, en euros courants, la dépense intérieure d'éducation est ainsi passée entre 1980 et 2015 de **66,4 milliards d'euros à 130,8 milliards d'euros**. Sur la même période, rapportée par élève, cette dépense est passée, en euros courants, de 4 680 euros à 8 440 euros, soit une hausse plus de 80 %.

10) La poursuite de la mise en œuvre du plan numérique à l'école, dont les effets pédagogiques ne sont pas démontrés, se traduira par un coût de plus de **190 millions d'euros en 2017**. La majeure partie de ces crédits (173 millions d'euros) seront issues du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) sous la forme de fonds de concours, et non de crédits budgétaires.

11) En incluant les dépenses de personnel, le coût total prévisionnel du projet SIRHEN est estimé à **496,4 millions d'euros**, dont 58,6 millions d'euros en AE et 58,8 millions d'euros en CP en 2017. Par rapport au projet de loi de finances pour 2016, le coût de ce projet a déjà été réévalué à la hausse à hauteur de **2,3 millions d'euros**. Le coût de ce projet par rapport aux prévisions initiales a « explosé » de plus de **300 millions d'euros**. Sa durée de réalisation, initialement fixée à **84 mois**, devrait en outre atteindre **144 mois (+ 71,4 %)** pour s'achever fin 2020. Compte tenu des surcoûts constatés ou prévus, la poursuite en l'état de ce projet doit être questionnée.

12) Pour 2017, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de la mission « Enseignement scolaire » s'élèveront à **160 millions d'euros en AE comme en CP (+ 3,4 millions d'euros par rapport à 2016)**.

13) Leurs effectifs devraient diminuer à hauteur de **13 ETP**, dont **6 ETP** au titre du CNED et **7 ETP** au titre de l'ONISEP. Hors « abattement technique » lié à des postes « demeurés vacants lors des exercices précédents », les effectifs des trois autres opérateurs de la mission seront donc préservés.

Les principales observations du rapporteur spécial Thierry Foucaud

1) **Les créations de postes prévues en 2017** sur la mission « Enseignement scolaire », à hauteur de 11 802 ETP **étaient nécessaires compte tenu de l'évolution de la démographie scolaire**. Le nombre d'élèves scolarisés à la rentrée 2015 dans les établissements publics et privés du premier degré a ainsi augmenté de 16 700 par rapport à la rentrée 2014 et a atteint 6 805 200 élèves.

2) Ces postes supplémentaires permettront également de **renforcer certains dispositifs tels que le « plus de maîtres que de classes » ou les réseaux d'aide spécialisés aux élèves en difficulté (RASED), qui avaient été mis à mal par les 80 000 suppressions de postes intervenues sous le précédent Gouvernement**.

3) L'impact de ces créations de postes, nécessaires bien qu'insuffisantes, est néanmoins significativement amoindri du fait du nombre important de postes vacants. Cette situation, qui pénalise notamment les académies les moins favorisées, n'est pas acceptable alors que le système scolaire français figure parmi les plus inégalitaires de l'OCDE.

4) Les incontestables difficultés de recrutement sont en partie liées à la **faiblesse des rémunérations**. À cet égard, **les diverses mesures de revalorisation prévue dans le présent projet de loi** (protocole « PPCR » et augmentation de l'ISAE notamment) **vont dans le bon sens, même si un effort plus important aurait été nécessaire**, en particulier en début de carrière.

5) Si **le plan en faveur de la jeunesse**, qui se traduira par une augmentation du montant des bourses de lycée, par la simplification de leurs modalités d'attribution et par la création de deux nouvelles aides (aide à la recherche du premier emploi et prime de reprise d'études, **constitue une mesure bienvenue, la minoration des AE et des CP consacrés notamment aux dépenses de l'aide à la recherche d'un premier emploi et des bourses décrocheurs à hauteur de 47,5 millions d'euros prévue par un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération constitue néanmoins un choix contestable**.

6) **Les crédits consacrés à la formation continue (100 millions d'euros) constituent un effort minimum** compte tenu des importantes réformes intervenues ces dernières années, qui mériteraient un effort beaucoup plus conséquent en matière d'accompagnement des enseignants.

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, 91 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 100 % 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 2017 DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

A. UNE AUGMENTATION DE PLUS DE 4 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2017

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2015	AE ouvertes en LFI pour 2016	AE demandées pour 2017	Évolution volume	Évolution %	CP ouverts en LFI pour 2015	CP ouverts en LFI pour 2016	CP demandés pour 2017	Évolution volume	Évolution %
Programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	19 829	20 193	21 525	371	1,84%	19 829	20 193	21 525	1 332	6,60%
Programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	30 975	31 273	32 441	303	0,97%	30 975	31 273	32 441	1 168	3,73%
Programme 230 « Vie de l'élève »	4 807	4 814	5 044	30	0,61%	4 855	4 830	5 043	213	4,42%
Programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7 174	7 203	7 434	29	0,40%	7 174	7 203	7 434	231	3,21%
Programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2 160	2 142	2 179	-18	-0,83%	2 192	2 186	2 196	10	0,46%
Programme 143 « Enseignement technique agricole »	1 377	1 385	1 420	9	0,68%	1 377	1 385	1 420	35	2,53%
Total mission « Enseignement scolaire »	66 324	67 010	70 043	3 033	4,53%	66 404	67 070	70 059	2 990	4,46%

Hors fonds de concours et attributions de produits

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

En 2017, hors fonds de concours et attributions de produits, la mission « Enseignement scolaire » sera dotée de plus de **70 milliards d'euros en AE et comme en CP, soit une augmentation d'environ 3 milliards d'euros par rapport à 2016 (+ 4,53 % en AE et + 4,46 % en CP).**

L'ensemble des six programmes de la mission seront concernés par cette hausse, à l'exception du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », dont les AE diminuent de 18 millions d'euros.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », la mission sera dotée de plus de 50 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de plus de 2 milliards d'euros par rapport à 2016.

**Crédits de la mission « Enseignement scolaire »
hors contribution au CAS « Pensions »**

(en millions d'euros)

	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
Plafond des autorisations d'engagement	47 386	47 909	50 046
Plafond des crédits de paiement	47 466	47 968	50 062

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

Votre rapporteur spécial Gérard Longuet estime que le dépassement de près de 1,6 milliard d'euros du plafond fixé pour l'annuité 2017 par la loi de programmation des finances publiques¹ à hauteur de 48,19 milliards d'euros pose la question de la soutenabilité de la dépense.

Ce risque est d'autant plus élevé que les dépenses de titre 2, qui représentent plus de 90 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire », font l'objet d'une surconsommation systématique depuis 2012 hors contribution au CAS « Pensions », à hauteur de 119 millions d'euros en moyenne.

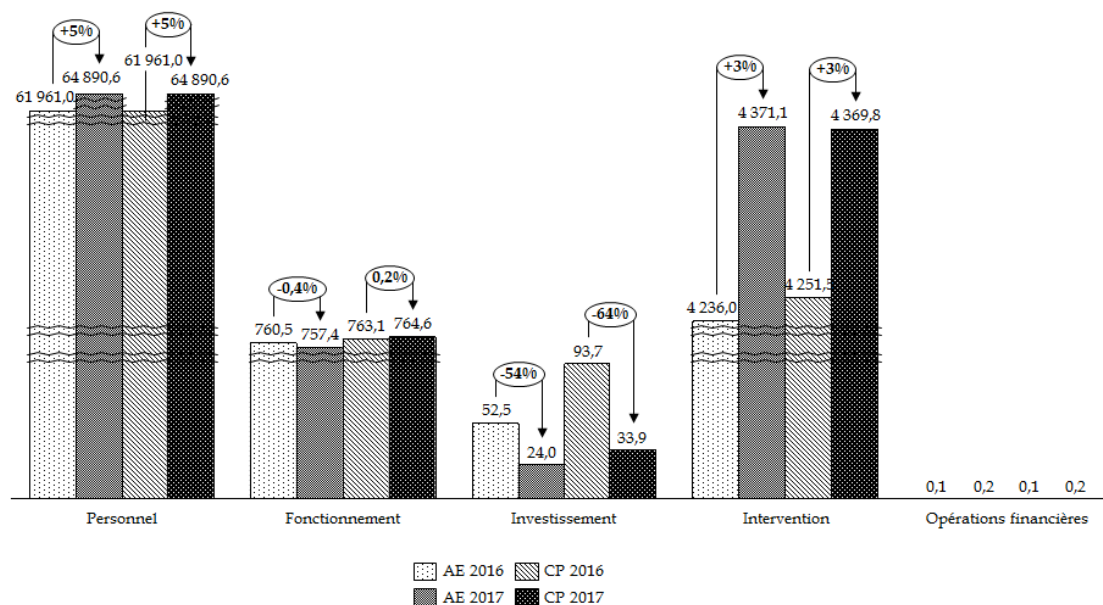
Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes notait ainsi qu' *« en dehors des leviers de gestion de la ressource humaine, le MENESR ne peut agir pour rationaliser la dépense que sur des faibles montants, de l'ordre de 0,8 Md€, dont 0,2 Md€ sont alloués aux opérateurs. Ce constat devrait inciter le ministère à identifier clairement les leviers d'action structurels qui lui permettraient de véritablement maîtriser sa dépense sur le titre 2 hors CAS Pensions et sur le hors titre 2 »*. Votre rapporteur spécial regrette par conséquent que le Gouvernement ait fait le choix inverse de poursuivre l'augmentation massive des dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire ».

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

B. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS RÉSULTANT POUR L'ESSENTIEL, CETTE ANNÉE ENCORE, DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

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

(en millions d'euros)



Note : la diminution des dépenses d'investissement est principalement liée à une mesure de transfert (cf. infra).

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

En 2017, les dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire » augmenteront de manière significative (+ 4,73 %), passant de 62 milliards d'euros en 2016 à près de 65 milliards d'euros, soit une augmentation en volume de près de 3 milliards d'euros.

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de titre 2 s'élèveront à près de 45 milliards d'euros (+ 3,6 %). Les dépenses hors titre 2 augmentent quant à elles de 2 % en AE et de 2,4 % en CP. Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale sont les suivants :

- l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 (+ 178 millions d'euros) et le schéma d'emplois 2017 (+ 121,6 millions d'euros) ;

- les mesures catégorielles (+ 730,3 millions d'euros, dont 475 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations) ;

- les mesures générales (+ 372,1 millions d'euros, dont 352,5 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice) ;

- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde (+ 269,1 millions d'euros, résultant d'un GVT positif de 681,90 millions d'euros et d'un GVT négatif de - 412,90 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)

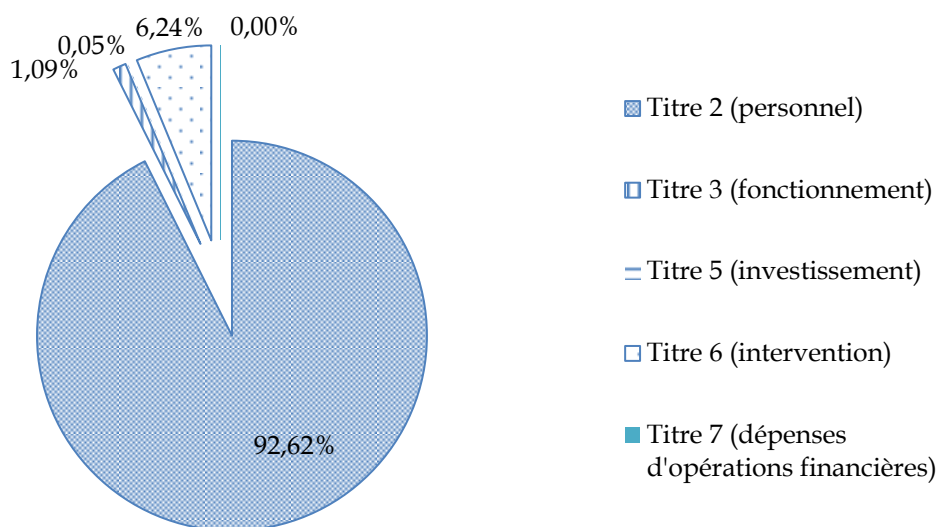
	P.140	P.141	P.230	P.139	P.214	P.143	Total 2017
Socle Exécution 2016 retraitée	12 912,30	20 765,40	1 460,20	6 441,70	1 083,30	682,8	43 345,70
Prévision Exécution 2016 hors CAS Pensions	12 896	20 748,90	1 454,10	6 436,50	1 077,80	687,3	43 300,60
Impact des mesures de transferts et de périmètre	1	0,2	0,8	0,9	3		1,70
Débasage de dépenses au profil atypique	17,3	16,6	5,2	6,1	2,6	4,5	43,30
Impact du schéma d'emplois	140,9	118,3	23,7	10,4	1,5	4,8	299,60
EAP schéma d'emplois 2016	96,8	68,2	7,8	0,5	1,5	3,3	178,10
Schéma d'emplois 2017	44,2	50,2	15,9	9,8	0	1,5	121,60
Mesures catégorielles	377,1	224,2	9,6	110,2	2,3	6,9	730,30
Mesures générales	108,3	182,7	13	55,5	6,2	6,4	372,10
GIPA	2,8	11,5	0,3	1,9	0,2	0,8	17,50
Variation du point de la fonction publique	105,5	170,5	11,9	53,6	5,5	5,5	352,50
Mesures bas salaires	0	0,7	0,8		0,5	0,1	2,10
GVT solde	117,3	123,3	7,5	11,5	2	7,5	269,10
GVT positif	225	316,6	16,6	103,9	9,1	10,7	681,90
GVT négatif	107,6	193,3	9,1	92,5	7,1	3,3	412,90
Rebasage de dépenses au profil atypique - hors GIPA	26	48,5	6,1	11,2	3,2	0,2	95,20
Autres	0,3	16,3	0,1	23,4	12,3	0,6	28,40
Total	13 629,70	21 349	1 507,80	6 594,70	1 104,40	707,6	44 893,20

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

Contribution au CAS « Pensions » comprise, le coût des schémas d'emplois 2016 et 2017 s'élèvera à près de 587 millions d'euros.

Les dépenses de titre 2 représenteront près de 93 % du total des dépenses de la mission « Enseignement scolaire ».

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



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

La diminution des dépenses d'investissement à hauteur de 28,5 millions d'euros en AE et de 59,9 millions d'euros en CP résulte pour l'essentiel d'une mesure de périmètre (cf. analyse du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »).

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » RÉSULTANT D'UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 1,3 MILLIARD D'EUROS EN 2017

En 2017, les crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » progresseront fortement, passant de 20,2 milliards d'euros à 21,5 milliards d'euros (+ 6,6 %).

L'ensemble des actions, à l'exception de l'action 04 « Formation des personnels enseignants », seront concernées par cette hausse.

Évolution des crédits du programme 140

(en millions d'euros)

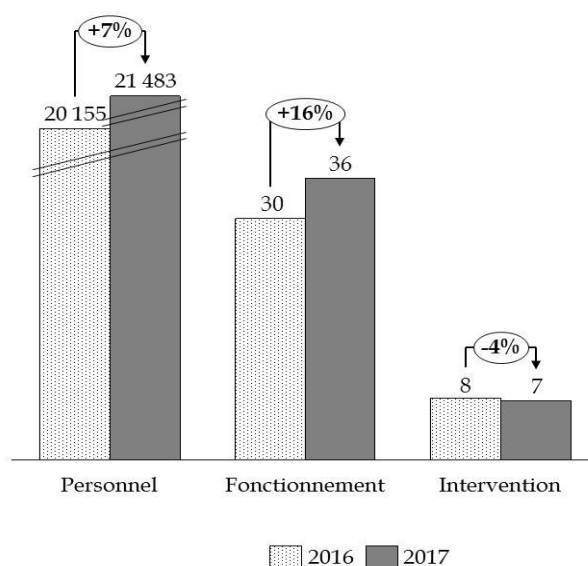
	Exécution AE/CP 2015	Prévision AE/CP 2016	AE/CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution en valeur	Évolution 2017/2015
1 Enseignement préélémentaire	5 123,2	5 065,6	5 210,7	2,86%	145,1	1,71%
2 Enseignement élémentaire	10 034,3	9 744,2	10 504,6	7,80%	760,4	4,69%
3 Besoins éducatifs particuliers	1 444,7	1 770,4	1 849,1	4,44%	78,6	27,99%
4 Formation des personnels enseignants	596,4	803,1	784,3	-2,33%	-18,7	31,51%
5 Remplacement	1 487,1	1 647,9	1 799,7	9,21%	151,8	21,02%
6 Pilotage et encadrement pédagogique	1 114,2	1 070,5	1 281,8	19,74%	211,3	15,04%
7 Personnels en situations diverses	75,2	91,7	95,4	4,01%	3,7	26,78%
Total	19 875,2	20 193,3	21 525,5	6,60%	1 332,1	8,30%

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

L'augmentation des crédits du programme 140 résulte principalement d'une augmentation des dépenses de personnel (+ 1,3 milliard d'euros) ainsi que, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement (+ 5 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 140 par nature

(en millions d'euros)



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

1. La création de 4 311 postes d'enseignants dans le premier degré public en 2017

Le présent projet de loi de finances prévoit la création de **4 311 postes** dans le premier degré public en 2017. Pour la première fois depuis 2013, **ces créations de postes n'ont vocation à concerner que des enseignants titulaires**. Si ce schéma d'emploi était réalisé, **23 639 postes** auront été créés au total depuis 2012.

Contribution au CAS « Pensions » comprise, les schémas d'emplois 2016 et 2017 se traduiront par une dépense supplémentaire d'environ **228 millions d'euros**.

2. Des mesures de revalorisation salariale permettant un rééquilibrage partiel en faveur du premier degré

Le montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves versée aux enseignants du premier degré exerçant dans les écoles maternelles et élémentaires, qui s'élevait à 400 euros par an depuis 2013, a été aligné sur celui l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) versée aux enseignants du second degré, à hauteur de 1 200 euros par an.

Cette mesure, qui bénéficiera à plus de 308 000 enseignants, se traduira par un coût en 2017 de près de 258,3 millions d'euros pour le programme 140.

Par ailleurs, contribution au CAS « Pensions » comprise, **le coût de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » porté par le programme 140 s'élèvera à 319 millions d'euros en 2017** (cf. *infra*).

Enfin, le coût de la revalorisation du point d'indice en 2017 s'élèvera à **228,7 millions d'euros**.

B. UNE AUGMENTATION DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DU SECOND DEGRÉ PUBLIC DE PRÈS DE 1,2 MILLIARD D'EUROS EN 2017

Les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » s'élèveront en 2017 à **32,4 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une progression de près de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2016 (+ 3,7 %)**.

Évolution des crédits du programme 141

(en millions d'euros)

	Exécution AE/CP 2015	Prévision AE/CP 2016	AE/CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution en valeur	Évolution 2017/2015
1 Enseignement en collège	11 094,6	11 153,8	11 531,1	3,38 %	377,3	3,93 %
2 Enseignement général et technologique en lycée	8 301,1	6 914,4	7 182,7	3,88 %	268,4	- 13,47 %
3 Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 774,3	4 207,7	4 368,7	3,83 %	161,0	15,75 %
4 Apprentissage	5,8	7,0	7,2	3,32 %	0,2	23,55 %
5 Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 118,7	2 022,8	2 098,4	3,74 %	75,6	87,58 %
6 Besoins éducatifs particuliers	850,1	1 168,0	1 213,0	3,85 %	45,0	42,69 %
7 Aide à l'insertion professionnelle	44,4	55,8	57,7	3,33 %	1,9	29,90 %
8 Information et orientation	272,7	305,4	317,2	3,86 %	11,8	16,33 %
9 Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	80,7	118,1	122,6	3,79 %	4,5	51,85 %
10 Formation des personnels enseignants et d'orientation	499,6	648,4	685,1	5,65 %	36,7	37,13 %
11 Remplacement	1 217,3	1 401,9	1 461,1	4,22 %	59,2	20,03 %
12 Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 495,4	3 180,6	3 303,5	3,87 %	123,0	- 5,49 %
13 Personnels en situations diverses	158,3	89,1	92,6	3,89 %	3,5	- 41,51 %
Total	30 913,1	31 273,1	32 441,0	3,73 %	1 167,9	4,94 %

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

1. Une hausse des crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » résultant d'une augmentation massive des dépenses de titre 2

La hausse des crédits du programme 141 résulte exclusivement d'une augmentation des dépenses de personnel (+ 1,2 milliard d'euros).

Le schéma d'emplois pour 2017 du programme 141 prévoit la création de **4 550 postes en 2017**, dont 4 400 postes d'enseignants titulaires et 150 postes de personnels administratifs, techniques et de service.

Le coût des schémas d'emplois 2016 et 2017, contribution au CAS « Pensions » incluse, est estimé à **185,2 millions d'euros**.

Le coût de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », contribution au CAS « Pensions » incluse, est estimé à **371,2 millions d'euros**.

Enfin, la revalorisation du point d'indice en 2017 se traduira par une hausse des dépenses de titre 2 s'élevant à **259,5 millions d'euros**.

2. Des dépenses d'intervention en forte diminution, en lien avec le calendrier d'acquisition des manuels scolaires conformes aux nouveaux programmes

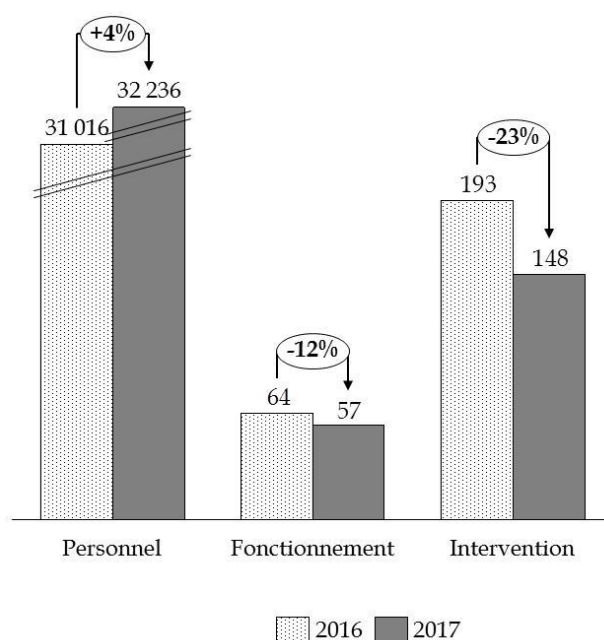
La forte diminution des dépenses d'intervention (- 44,3 millions d'euros) tient notamment à la baisse des crédits consacrés au financement des nouveaux manuels scolaires, une partie d'entre eux ayant déjà été acquise l'an dernier.

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* ».

En 2016, une dotation de 125,7 millions d'euros avait été prévue au titre de l'acquisition de manuels conformes aux nouveaux programmes qui sont entrés en vigueur à compter de la rentrée scolaire 2016. **En 2017, l'acquisition de nouveaux manuels concernera les langues (hors LV2 en 5^e), de sciences (hors 6^e) et de langues et cultures de l'antiquité. Le montant de la dotation est ainsi fixé à 83,1 millions d'euros.**

Évolution des crédits du programme 141 par nature

(en millions d'euros)



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

C. UN NIVEAU DE CRÉDITS DU PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE » REFLÉTANT LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET L'AUGMENTATION DE LA DOTATION DU FONDS DE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES

Le programme 230 « Vie de l'élève » 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 ».

Évolution des crédits du programme 230

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	AE 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015	CP 2015	CP 2016	CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015
1 Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 252,5	2 357,0	2 405,3	2,05 %	6,78 %	2 252,5	2 357,0	2 405,3	2,05 %	6,78 %
2 Santé scolaire	534,4	476,7	493,0	3,42 %	- 7,75 %	534,4	476,7	493,0	3,42 %	- 7,75 %
3 Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	733,2	794,0	799,1	0,65 %	8,99 %	733,4	794,0	799,1	0,65 %	8,96 %
4 Action sociale	767,7	751,6	837,0	11,36 %	9,03 %	767,6	751,6	837,0	11,36 %	9,03 %
5 Politique de l'internat et établissement à la charge de l'État	55,5	47,7	53,7	12,48 %	- 3,32 %	55,6	47,7	53,7	12,48 %	- 3,39 %
6 Actions éducatives complémentaires aux enseignements	420,0	387,1	456,3	17,86 %	8,65 %	467,1	402,6	454,9	13,00 %	- 2,61 %
Total	4 763,2	4 814,1	5 044,3	4,78 %	5,90 %	4 810,6	4 829,6	5 043,0	4,42 %	4,83 %

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

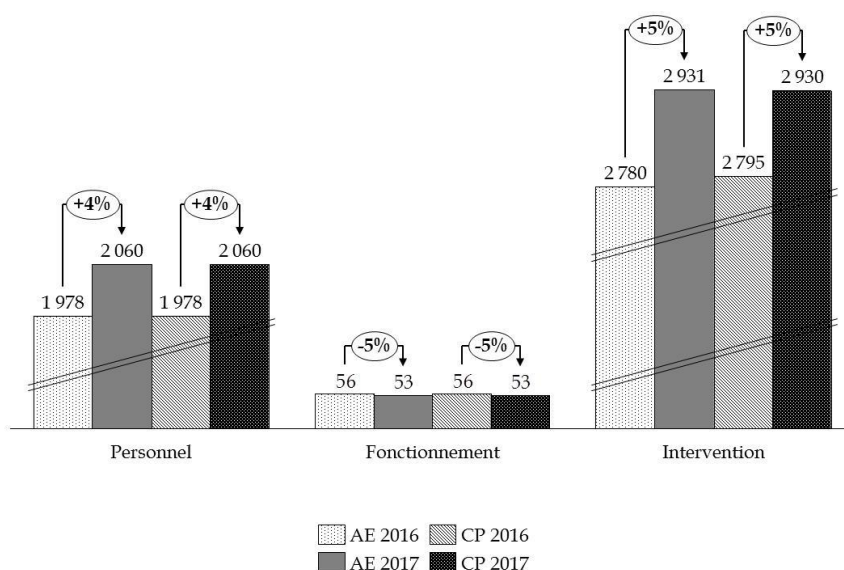
En 2017, ce programme sera doté de **plus de 5 milliards d'euros en AE (+ 4,78 %) et en CP (+ 4,42 %)**.

Cette hausse résulte à la fois d'une augmentation des dépenses de titre 2 (+ 81,3 millions d'euros) et d'un accroissement significatif des dépenses d'intervention (+ 152 millions d'euros en AE et + 135 millions d'euros en CP).

Les crédits de l'action 04 « Action sociale » connaissent ainsi une progression importante par rapport à 2016, passant de 751,6 millions d'euros en AE comme en CP à 837 millions d'euros (+ 85,4 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 230 par nature

(en millions d'euros)



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

1. Le plan en faveur de la jeunesse se traduira par un coût estimé à 72 millions d'euros en 2017

La mise en œuvre du **plan en faveur de la jeunesse**, dont les principales mesures ont été annoncées par le Premier ministre en avril 2016, se traduira par un coût estimé à **72 millions d'euros en 2017**, selon la répartition suivante :

- **39,4 millions d'euros au titre de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)** créée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels¹ (cf. encadré *infra*) ;

- **25 millions d'euros au titre de la revalorisation des bourses de lycée** ;

- **7,5 millions d'euros au titre de la prime de reprise d'études** (cf. encadré *infra*).

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) et la prime de reprise d'études

L'aide à la recherche du premier emploi a été créée par l'article 50 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Non imposable et exonérée de charges sociales, **cette aide est accordée pour une durée de quatre mois**, sur leur demande, **aux jeunes de moins de 28 ans qui ont obtenu, depuis moins de quatre mois à la date de leur demande, un diplôme à finalité professionnelle** (CAP ou CAP agricole, baccalauréat professionnel, baccalauréat technologique, brevet des métiers d'art, brevet professionnel ou brevet professionnel agricole par la voie de l'apprentissage, brevet de technicien) **et qui sont à la recherche d'un emploi.**

D'un montant de **200 euros par mois**, cette aide est réservée aux jeunes qui bénéficiaient d'une bourse nationale du second degré ou d'une bourse de l'enseignement supérieur au cours de la dernière année de préparation du diplôme et, sous condition de ressources équivalentes à celles permettant de bénéficier des bourses nationales du second degré ou des bourses de l'enseignement supérieur, aux jeunes qui ont obtenu leur diplôme par l'apprentissage.

Cette aide devrait bénéficier à 50 000 jeunes en moyenne annuelle.

Créée par l'arrêté du 19 août 2016 relatif à la prime allouée aux élèves boursiers reprenant une formation sous statut scolaire après une période d'interruption de leur scolarité, **la prime de reprise d'études** a été mise en place à compter de la rentrée 2016.

Complémentaire de la bourse nationale d'études du second degré de lycée, elle est destinée aux élèves à partir de 16 ans et jusqu'à 18 ans révolus qui reprennent, sous statut scolaire, une formation du second degré sanctionnée par un diplôme inscrit au répertoire national des certifications professionnelles **après une interruption d'au moins cinq mois** et qui sont éligibles à une bourse nationale de lycée au moment de cette reprise d'études.

Son montant est fixé à **600 euros** et assure à tous les élèves concernés un montant total de bourse d'au moins 1 000 euros. Accordée pour la première année de reprise d'études, elle est versée par tiers à chaque trimestre en complément de la bourse nationale d'études du second degré de lycée à laquelle elle est intégrée. 12 500 jeunes devraient bénéficier de cette aide en moyenne annuelle.

2. Un niveau de dotation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires dont la budgétisation apparaît, cette année, plus sincère

La dotation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires s'élèvera à 373 millions d'euros, soit une hausse de 54 millions d'euros par rapport à 2016.

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 » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » en 2012 ou en 2013.

Le montant de la dotation inscrite en 2016 (319 millions d'euros) 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. **Ce montant apparaissait par conséquent significativement sous-budgété.**

Le montant prévu pour 2017 semble, à cet égard, plus sincère.

Dans le cadre d'un groupe de travail commun aux commissions des finances et de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, vos rapporteurs spéciaux s'attacheront, dans le courant de l'année 2017, à établir un bilan de la réforme des rythmes scolaires tant sur le plan financier que pédagogique.

3. Une diminution des crédits consacrés aux emplois d'avenir professeur liée à l'extinction progressive de ce dispositif

Les crédits consacrés aux emplois d'avenir professeur (EAP) connaîtront une diminution par rapport à 2016 (- 14,5 millions d'euros), ce dispositif ayant vocation à être progressivement remplacé par des contrats d'apprentis professeurs à destination des étudiants qui s'engagent à se présenter aux concours de l'enseignement. La dotation prévue pour 2017 couvre, d'une part, la prise en charge de la rémunération de 1 632 emplois d'avenir professeur en moyenne annuelle, correspondant aux seuls étudiants actuellement titulaires d'un contrat et sollicitant un renouvellement de ce dernier et, d'autre part, la prise en charge des bourses de service public versées à ces étudiants en complément de la rémunération au titre de leur contrat et des bourses sur critères sociaux.

D. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » PORTÉE PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DU FORFAIT D'EXTERNAT

Les crédits du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » progresseront en 2017 de 3,21 %, atteignant **7,4 milliards d'euros en AE comme en CP** (+ 231 millions d'euros).

L'essentiel de cette hausse est porté par l'augmentation de la masse salariale (+ 202 millions d'euros).

1 000 postes seront créés en 2017 dans l'enseignement privé, dont 500 postes d'enseignants dans le premier degré et 500 postes d'enseignants dans le second degré. Le coût des schémas d'emplois 2016 et 2017 est estimé, contribution au CAS « Pensions » incluse, à 10,4 millions d'euros.

Les enseignants du premier degré privé bénéficieront comme leurs collègues du public de l'augmentation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves, pour une dépense de 45,2 millions d'euros.

Par ailleurs, **le coût des principales mesures générales est estimé à 145,2 millions d'euros** (dont 72,5 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et 72,9 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice).

L'augmentation des crédits de l'action 09 « Fonctionnement des établissements » est liée à la **hausse du forfait d'externat** (+ 19,8 millions d'euros) afin de tenir compte de différents facteurs : l'accroissement prévisionnel des effectifs à la rentrée scolaire 2016, l'évolution de leur répartition entre les différentes formations, la revalorisation des taux au regard des variations de rémunération et des taux d'encadrement des personnels non enseignants et l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Évolution des crédits du programme 139

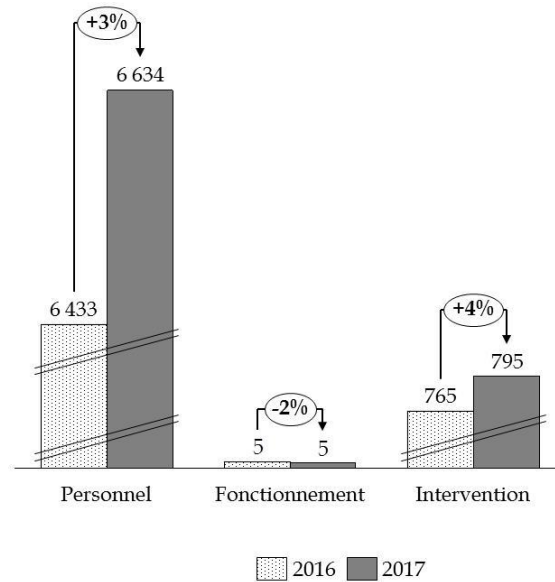
(en millions d'euros)

		Exécution AE/CP 2015	Prévision AE/CP 2016	AE/CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015
1	Enseignement préélémentaire	400,1	446,9	468,2	4,77 %	17,03 %
2	Enseignement élémentaire	1 175,8	1 189,9	1 250,4	5,08 %	6,34 %
3	Enseignement en collège	1 943,7	1 893,0	1 937,4	2,35 %	- 0,32 %
4	Enseignement général et technologique en lycée	1 447,6	1 210,4	1 244,7	2,83 %	- 14,02 %
5	Enseignement professionnel sous statut scolaire	660,4	766,6	781,2	1,91 %	18,30 %
6	Enseignement post- baccalauréat en lycée	151,9	261,6	281,6	7,63 %	85,35 %
7	Dispositifs spécifiques de scolarisation	153,0	151,4	155,5	2,74 %	1,62 %
8	Actions sociales en faveur des élèves	65,8	65,8	71,3	8,45 %	8,39 %
9	Fonctionnement des établissements	643,5	661,2	686,0	3,75 %	6,61 %
10	Formation initiale et continue des enseignants	123,8	145,4	147,4	1,36 %	19,04 %
11	Remplacement	157,7	169,7	176,5	4,01 %	11,90 %
12	Soutien	242,8	241,6	234,2	- 3,05 %	- 3,53 %
	Total	7 166,0	7 203,4	7 434,3	3,21 %	3,74 %

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

Évolution des crédits du programme 139 par nature

(en millions d'euros)



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

E. PROGRAMME SUPPORT DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE », LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » VERRA SES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS EN 2017

En 2017, les crédits du programme 214 progresseront de 1,72 % en AE, à 2,18 milliards d'euros, et seront quasi constants en CP (+ 0,46 %).

Évolution des crédits du programme 214 à structure courante

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	AE 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015	CP 2015	CP 2016	CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015	
1	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	422,1	388,2	396,9	2,25 %	- 5,97 %	422,1	388,2	396,9	2,25 %	- 5,97%
2	Évaluation et contrôle	90,0	78,3	79,9	2,03 %	- 11,24 %	90,1	78,3	79,9	2,03 %	- 11,38%
3	Communication	15,9	13,7	13,7	0,51 %	- 13,35 %	17,1	13,7	13,7	0,51 %	- 19,76%
4	Expertise juridique	25,2	16,4	16,6	1,42 %	- 33,95 %	25,3	16,4	16,6	1,42 %	- 34,27%
5	Action internationale	15,2	10,2	13,8	35,07 %	- 9,63 %	15,3	10,2	13,8	35,07 %	- 9,73%
6	Politique des ressources humaines	609,1	666,9	704,9	5,70 %	15,73 %	609,2	666,9	704,9	5,70 %	15,72%
7	Établissements d'appui de la politique éducative	151,1	152,4	154,2	1,18 %	2,03 %	151,1	152,4	154,2	1,18 %	2,03%
8	Logistique, système d'information, immobilier	810,1	621,5	596,7	- 3,99 %	- 26,34 %	782,1	665,3	613,7	- 7,75 %	- 21,53%
9	Certification	158,0	191,0	198,6	3,97 %	25,69 %	158,0	191,0	198,6	3,97 %	25,69%
10	Transports scolaires	2,9	3,3	3,3	0,00 %	16,17 %	2,9	3,3	3,3	0,00 %	16,17%
Total		2 299,6	2 141,8	2 178,6	1,72 %	- 5,26 %	2 273,2	2 185,6	2 195,7	0,46 %	- 3,41 %

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

Si les dépenses de personnel augmentent de 73 millions d'euros en AE comme en CP (+ 5 %), les dépenses d'investissements (titre 5) et d'intervention (titre 6) connaissent une évolution contraire.

1. Une baisse des dépenses d'investissement en trompe-l'œil

La diminution des dépenses d'investissement à hauteur de -28,5 millions d'euros en AE (- 54,27 %) et de - 59,9 millions d'euros en CP (-63,85 %) résulte dans une large mesure d'un changement de périmètre. En effet, les crédits consacrés aux constructions scolaires en outre-mer (essentiellement à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie), qui représentaient un

montant de 37,1 millions d'euros en AE et de 65,4 millions d'euros en CP en 2016, ont été transférés vers le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ». Ces crédits devraient cependant faire l'objet d'une rétrocession vers le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » en cours de gestion par décret de transfert.

Hors mesure de périmètre, les dépenses d'investissement augmenteront de 57 millions d'euros en AE et de 17 millions d'euros en CP.

Évolution des dépenses d'investissement

(en millions d'euros)

	2016		PLF 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses du propriétaire	12	26	20	29	7	3
Établissement à la charge de l'État	3	2	4	5	1	3
Constructions scolaires	37	65	0	0	- 37	- 65
Total dotation titre 5 en LFI sur le P.214	53	94	24	34	- 29	- 60
Prévision rétrocession des crédits en gestion 2017, après transfert en LFI vers le P123			86	77		
Total ressources prévisionnelles titre 5 en gestion 2017	53	94	110	111	57	17

Source : réponse au questionnaire budgétaire

À structure constante, les crédits du programme 214 augmenteront donc à hauteur de 5,7 % en AE (+ 122,8 millions d'euros) et de 4 % en CP (+ 87 millions d'euros).

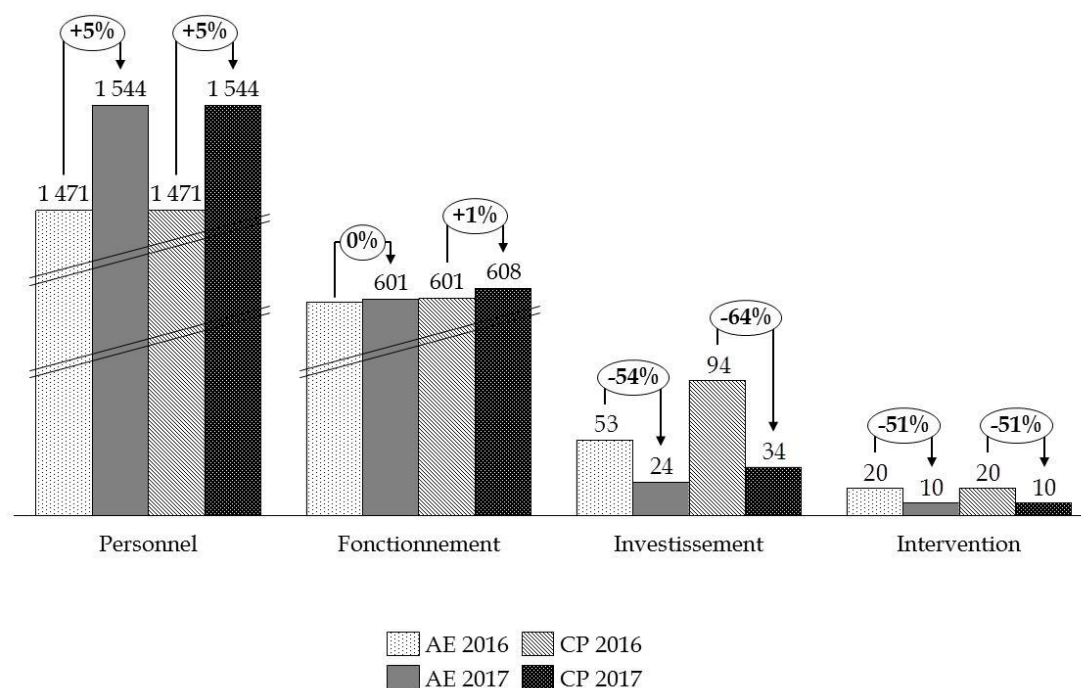
2. Des dépenses d'intervention en diminution en lien avec la baisse de la dotation en faveur des bourses de service public

La diminution des dépenses d'intervention à hauteur de 10,2 millions d'euros en AE comme en CP résulte d'une baisse du montant de la dotation en faveur des bourses de service public, qui s'élèvera à 4 millions d'euros en 2016, contre 11,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016. Ces bourses seront versées aux 1 632 emplois d'avenir professeurs (EAP) en poste en 2015-2016 et ayant sollicité le renouvellement de leur contrat en 2016-2017. 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)



Note : la diminution des dépenses d'investissement est principalement liée à une mesure de transfert (cf. supra).

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

F. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UN ENSEIGNEMENT ORIGINAL ENREGISTRANT DES RÉSULTATS POSITIFS EN MATIÈRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

1. Une augmentation des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole » pour la septième année consécutive

En 2017, les crédits du programme 143 s'élèveront à 1,42 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 35,1 millions d'euros par rapport à 2016, soit une augmentation de + 4,6 %).

Évolution des crédits du programme 143*(en millions d'euros)*

	Exécution AE/CP 2015	Prévision AE/CP 2016	AE/CP 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015	
1	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	700,68	717,55	736,34	2,62 %	5,09 %
2	Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	564,42	574,26	583,07	1,53 %	3,30 %
3	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	82,48	84,17	91,51	8,72 %	10,96 %
4	Évolution des compétences et dynamique territoriale	4,14	3,20	3,16	- 1,40 %	- 23,76 %
5	Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	5,41	5,34	5,52	3,46 %	2,14 %
Total		1 357,1	1 384,5	1 419,6	2,53 %	4,60 %

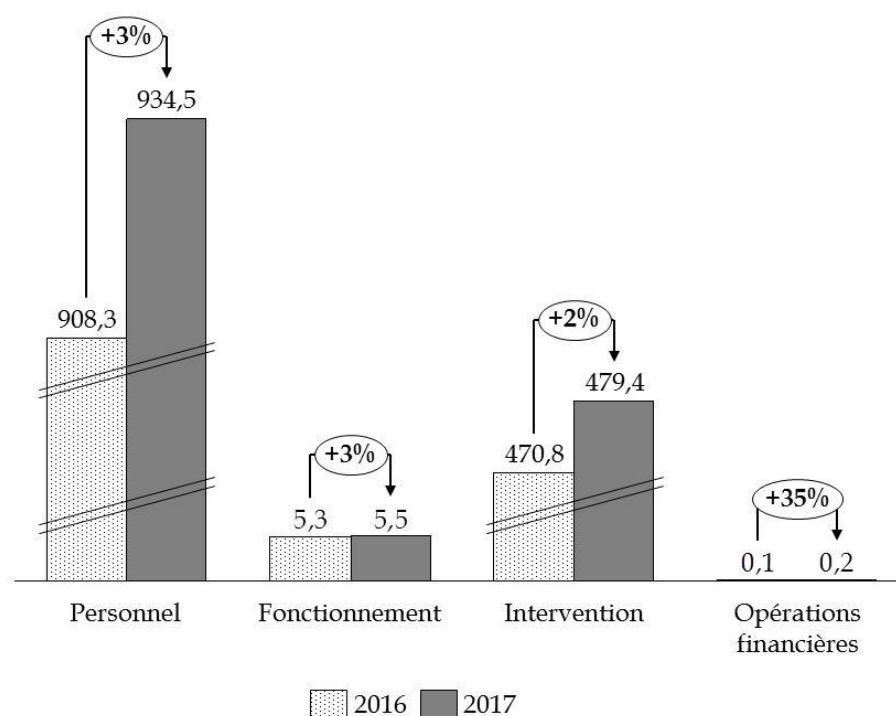
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des crédits du programme 143 résulte pour l'essentiel de l'augmentation des dépenses de titre 2 (+ 26,3 millions d'euros par rapport à 2016). Cette hausse est liée à l'effet du schéma d'emploi (+ 140 ETP), de l'extension en année pleine des créations d'emplois des années précédentes et de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

L'augmentation des dépenses de titre 6 (+ 8,6 millions d'euros) est due à hauteur de 6,92 millions d'euros à la prise en compte de la revalorisation des barèmes et à la réforme de la réglementation des bourses sur critères sociaux de l'enseignement secondaire ainsi qu'à la mise en œuvre du plan en faveur de la jeunesse.

Évolution des crédits du programme 143 par nature

(en millions d'euros)

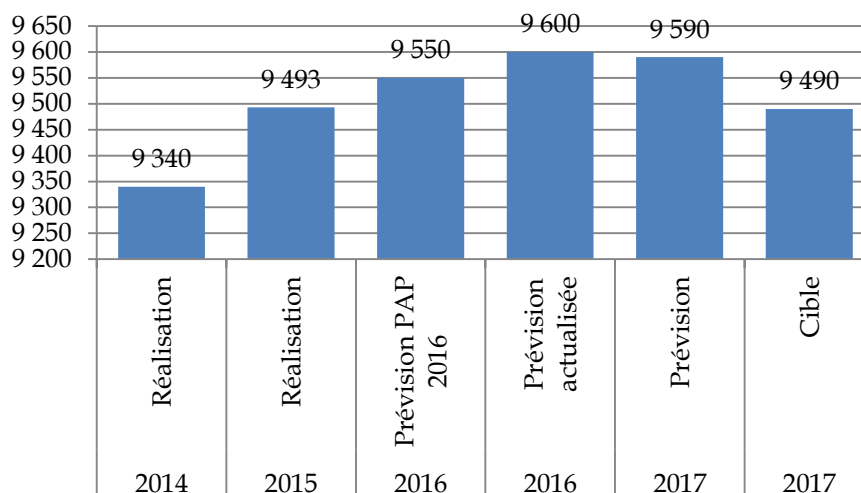


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. Une poursuite des efforts de maîtrise des dépenses

Le coût unitaire de formation par élève pour l'État dans les lycées publics devrait s'élever en 2017 à 9 590 euros, soit un écart de + 100 euros à la cible pour 2017 (9 490 euros).

Évolution du coût unitaire de formation par élève pour l'État

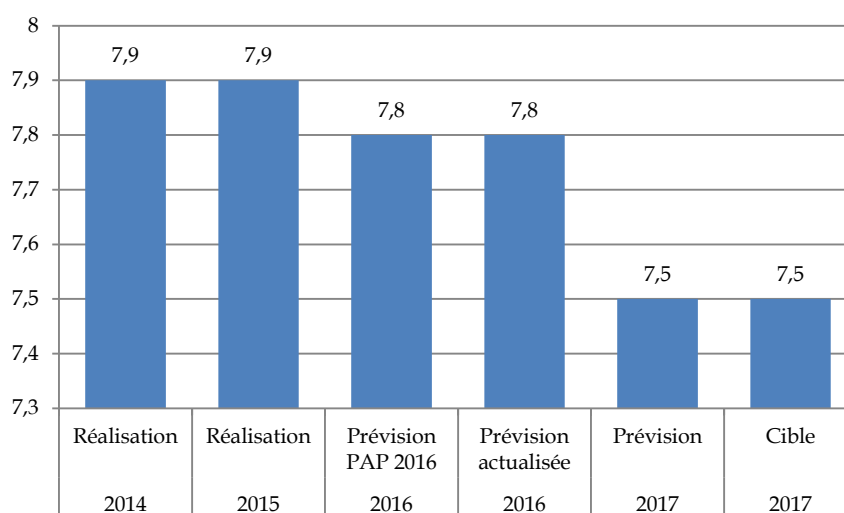


Source : projet annuel de performances pour 2017

Cette différence résulte de l'augmentation des effectifs ainsi que des décisions gouvernementales qui ont eu un impact sur la masse salariale (protocole PPCR et augmentation du point d'indice).

Les efforts menés ces dernières années ont cependant permis de limiter cette augmentation. Par rapport à 2016, une diminution devrait même être constatée. **Ces efforts visent en particulier à limiter le nombre d'heures effectuées devant des groupes de dix élèves ou moins.**

Taux d'heures d'enseignement devant des groupes de 10 élèves ou moins



Source : projet annuel de performances pour 2017

Une diminution importante du taux d'heures d'enseignement en petits groupes a pu être constatée entre 2010 et 2012. Celle-ci résulte d'une augmentation importante des effectifs due au double flux d'élèves en classe de première puis de terminale professionnelle lié à la rénovation de la voie professionnelle ainsi que d'un effort de maîtrise de la carte des formations.

La sortie de cette double génération et la diminution des effectifs dans les secteurs de la production, de la transformation, du commerce et de l'aménagement se sont traduites par une hausse de 2,7 points de cet indicateur, qui s'est stabilisé autour de 7,9 %.

La prévision pour 2017 (7,5 %) est conforme à la cible triennale. **Différents leviers seront utilisés pour y parvenir : gestion raisonnée de la carte des formations en fonction des débouchés professionnels et meilleure information des élèves et des familles sur l'orientation.**

3. Des résultats en termes de réussite aux examens et d'insertion professionnelle satisfaisants dans un contexte de persistance du chômage des jeunes

La spécificité de l'enseignement technique agricole réside dans la multiplicité des fonctions qui lui sont assignées. L'article L. 811- 1 du code rural fixe ainsi 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.

Deux indicateurs permettent de mesurer la performance « du point de vue du citoyen » du programme 143 : le taux de réussite aux examens et le taux d'insertion professionnelle.

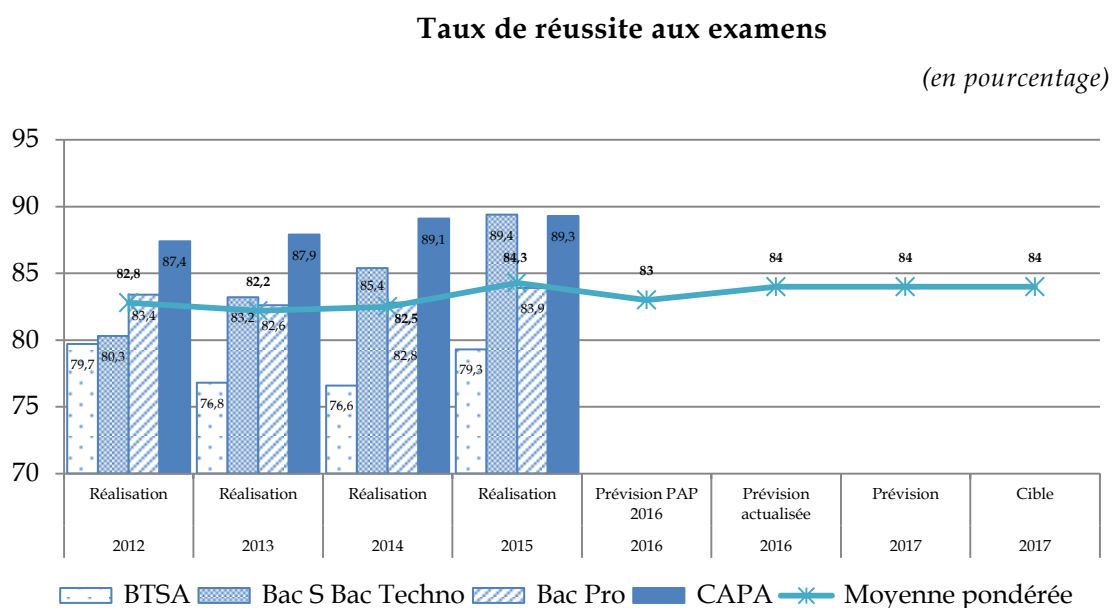
S’agissant du taux de réussite aux examens, celui-ci a progressé en 2015 pour l’ensemble des diplômes par rapport à 2012 (+ 1,5 point en moyenne) :

- les résultats en BTS agricole sont liés à l’amélioration de la réussite des élèves ;

- pour le bac technologique, cette amélioration s’explique en partie par l’ouverture des épreuves de rattrapage à l’ensemble des candidats et non seulement aux candidats n’ayant pas pu se présenter aux épreuves ;

- pour le bac professionnel, le ministère de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt note que les résultats « *en amélioration semblent montrer que la mise en œuvre des dispositifs d’accompagnement des élèves et d’individualisation prévus dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle et de l’autonomie des établissements, commence à porter ses fruits* ».

Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 et 2017.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Malgré une diminution entre 2012 et 2015, les taux d’insertion professionnelle des diplômés de l’enseignement agricoles, demeurent relativement élevés alors que le chômage des jeunes atteignait près de 24 % au deuxième trimestre 2016.

En 2015, le taux d’insertion à sept mois du brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) s’élevait à 75 %.

Par ailleurs, si le taux d’insertion à sept mois des titulaires du bac pro s’élevait à 67,2 %, il atteignait 82,5 % à trente-trois mois.

S'agissant du bac professionnel, la diminution du taux d'insertion professionnelle en 2013 et 2014 était en partie due à un nombre élevé de diplômés sur le marché du travail en raison du « *double flux* » résultant de la rénovation du bac professionnel. Ce phénomène devrait s'estomper dans les années à venir.

Selon le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, les taux d'insertion de l'ensemble des diplômés devraient progresser en 2016 et 2017 par rapport à 2015.

Taux d'insertion professionnelle

	2012	2013	2014	2015	Prévision PAP 2016	Prévision 2016 actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation				
Insertion à 7 mois BTSA	80,8	74,3	76,7	75	76	76	77	77
Insertion à 7 mois Bac Pro	75,9	69,6	66,1	67,2	70	70	72	72
Insertion à 7 mois CAPA	38,5	36,9	39,3	36,5	40	40	42	42
Insertion à 33 mois - BTSA		88,8			90	90	92	92
Insertion à 33 mois Bac Pro	86,8			82,5			90	90
Insertion à 33 mois CAPA			71,3				71	71

Source : projet annuel de performances pour 2017

DEUXIÈME PARTIE OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET

I. UN SYSTÈME SCOLAIRE PARMIS LES PLUS INÉGALITAIRES DE L'OCDE ET DONT LES RÉSULTATS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES MOYENS QUI LUI SONT CONSACRÉS

A. UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES APPRENTISSAGES FONDAMENTAUX

La maîtrise des savoirs fondamentaux fait l'objet d'évaluations régulières. Depuis 2013, les compétences 1 et 3 du socle commun sont évaluées selon un cycle triennal (CE1, entrée en 6^e et 3^e).

Les dernières évaluations réalisées en novembre 2015 mesuraient la proportion d'élèves entrant en 6^e maîtrisant les compétences 1 et 3 du socle, dont les contenus sont rappelés dans le tableau *infra*.

On constate ainsi que **seuls 82 % des élèves maîtrisaient la compétence 1 et 72 % la compétence 3.**

Ces résultats sont globalement comparables à ceux de 2014 pour les élèves de CE1 (respectivement 81,7 % et 82,6 %) et à ceux de 2013 pour les élèves de 3^e (respectivement 79,2 % et 78,3 %).

Par ailleurs, **des différences importantes existent en fonction du sexe, du « profil » de l'élève et de l'établissement d'appartenance.**

L'évaluation réalisée en 2015 auprès des élèves de 6^e montre ainsi que les filles sont plus nombreuses à maîtriser la compétence 1 que les garçons (86 % contre 78,4 %). Il n'existe en revanche pas de différence notable s'agissant de la compétence 3.

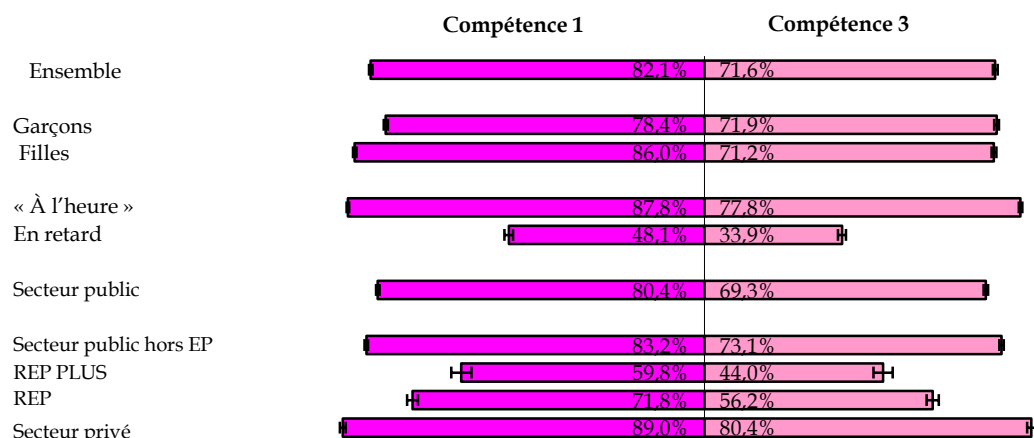
Par ailleurs, la proportion d'élèves maîtrisant ces deux compétences est significativement moins élevée parmi les élèves « en retard » que parmi les élèves « à l'heure » (près de 40 points d'écart).

Les résultats enregistrés parmi les élèves des REP (réseaux d'éducation prioritaire) et des REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés) sont également inférieurs à ceux des établissements hors REP et REP+.

Enfin, les établissements privés affichent les proportions plus élevées d'élèves maîtrisant les compétences évaluées.

Proportion d'élèves de début de sixième qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun (novembre 2015)

En compétence 1, environ 82,1 % des élèves de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
Lire	Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels.
Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)	Première maîtrise de quelques relations de sens entre les mots. Savoir utiliser un dictionnaire, distinguer les mots selon leur nature, identifier les fonctions des mots dans la phrase, utiliser les temps à bon escient. Première maîtrise de l'orthographe (lexicale et grammaticale).
En compétence 3, environ 71,6 % des élèves de fin de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
Nombres et calcul	Écrire, nommer, comparer et utiliser les nombres entiers, décimaux et quelques fractions simples, utiliser les techniques opératoires des quatre opérations sur les nombres entiers et décimaux, résoudre des problèmes relevant des quatre opérations.
Géométrie	Reconnaître, décrire et nommer les figures et solides usuels, utiliser la règle, l'équerre pour vérifier la nature des figures planes usuelles, percevoir et reconnaître parallèles et perpendiculaires.
Grandeurs et mesure	Connaître et utiliser les formules du périmètre et de l'aire d'un carré, d'un rectangle, et d'un triangle, utiliser les unités de mesures usuelles, résoudre des problèmes dont la résolution implique des conversions.
Organisation et gestion de données	Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité simple.
Culture scientifique et technologique	Maîtriser des connaissances dans divers domaines scientifiques (le ciel et la Terre, la matière, l'énergie, l'unité et la diversité du vivant, le fonctionnement du vivant, le fonctionnement du corps humain et la santé, les êtres vivants dans leur environnement, les objets techniques, environnement et développement durable).



Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UN SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS QUI MAINTIENT VOIRE AGGRAVE LES INÉGALITÉS SOCIALES

Selon l'enquête PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) réalisée en 2012, le système scolaire français enregistre des résultats stables en compréhension de l'écrit et en sciences, mais en dégradation par rapport aux éditions précédentes en culture mathématique (- 16 points par rapport à 2003).

Si la France parvient à créer une « élite » scolaire dont le niveau continue de progresser, dans le même temps, la part des élèves rencontrant des difficultés ne cesse de croître.

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

En culture mathématique, la part des élèves de 15 ans qui ne possèdent pas les compétences et connaissances mathématiques leur permettant de faire face aux situations de la vie courante est passée de 16,6 % à 22,4 %, alors que sur la même période cette part est restée quasi stable en moyenne dans l'OCDE.

La dispersion des résultats des élèves français est plus importante en 2012 qu'en 2003 : l'écart entre les 25 % les plus « faibles » et les 25 % les plus « performants » a ainsi crû de 10 points, plaçant notre pays parmi les pays les plus inégalitaires selon ce critère. Dans le même temps, l'Allemagne est parvenue à réduire cet écart de 10 points.

L'édition 2012 de l'enquête PISA souligne que ces écarts s'expliquent notamment par l'importance du poids des déterminismes sociaux en France. Ainsi, si les scores enregistrés par les élèves issus des catégories sociales les plus favorisées classent la France parmi les pays les plus performants, les scores des élèves issus de milieux socio-professionnels défavorisés la placent en bas du classement international.

C. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES MOYENS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS

En euros constants, entre 1980 et 2015, la dépense intérieure d'éducation, qui mesure l'effort financier en faveur de l'éducation tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales et ménages), est passée de 66,4 milliards d'euros à 130,8 milliards d'euros.

Sur la même période, rapportée par élève, cette dépense est passée, en euros courants, de 4 680 euros à 8 440 euros (+ 80 %).

Évolution de la dépense intérieure d'éducation*

	1980	2000	2013	2014	2015p**
Dépense intérieure d'éducation (DIE)*					
- aux prix courants (n milliards d'euros)	25,7	94,5	126,9	129,1	130,8
- aux prix 2015 (n milliards d'euros)	66,4	117,4	128,4	130,0	130,8
DIE*/PIB en %	5,7 %	6,4 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %
Dépense moyenne par élève					
- aux prix courants (en euros)	1 810	6 250	8 290	8 370	8 440
- aux prix 2015 (en euros)	4 680	7 760	8 380	8 430	8 440

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

* hors dépenses pour les formations de type extrascolaire.

** données provisoires.

Source : MENESR-DEPP

En 2013, les pays de l'OCDE consacraient en moyenne 5,3 % de leur PIB à l'enseignement, ce pourcentage variant de 3,5 % pour le Luxembourg à 6,7 % pour le Royaume-Uni.

Le niveau de dépense français se situait dans la moyenne de l'OCDE (5,3 %) devant l'Italie (4 %), l'Allemagne (4,3 %) et le Japon (4,5 %) mais derrière la Corée du Sud (5,9 %), les États-Unis (6,2 %) et le Danemark (6,4 %).

Le coût par élève ou étudiant est cependant plus élevé en France (10 907 dollars) que dans la moyenne des pays de l'OCDE (10 493 dollars) et que dans la moyenne des pays de l'Union européenne (10 548 dollars).

Cette évolution globale masque en **outre des différences importantes entre les niveaux d'éducation.**

La dépense par élève dans le premier degré est ainsi inférieure de près d'un tiers à celle dans le second degré (6 190 euros dans le premier degré contre 9 700 euros dans le secondaire).

Évolution de la DIE par niveau d'enseignement (aux prix 2015)

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)	Total (en milliards d'euros)	Par élève (en euros)
2013	41,8	6 140	57,2	9 570	29,5	11 830	128,4	8 380
2014	42,3	6 180	57,7	9 620	30,0	11 830	130,0	8 430
2015p*	42,5	6 190	58,3	9 700	30,1	11 680	130,8	8 440

Champ : France métropolitaine + Dom y compris Mayotte.

* données provisoires.

Source : ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR-DEPP)

Ainsi, si la dépense d'éducation en faveur du premier degré est ainsi inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE (7 201 dollars contre 8 477 dollars dans le reste de l'OCDE), cette situation s'inverse s'agissant du second degré (11 482 dollars contre 9 811 dollars).

II. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 3 MILLIARDS D'EUROS DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2017 DIFFICILEMENT SOUTENABLE

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*).

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

**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

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

A. LA CRÉATION DE 11 802 POSTES BUDGÉTAIRES EN 2017

Comme le montre le tableau ci-dessous, le plafond d'emplois demandé pour 2017 au titre de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à 1 022 854 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 1 002 421 ETPT en 2016 (+ 20 433 ETPT).

Facteurs d'évolution du plafond d'emplois 2017

(en ETPT)

	Plafond autorisé 2015	Plafond autorisé 2016	Mesures de transfert 2017	Corrections techniques 2017	Schéma d'emplois	Dont extension en année pleine du schéma d'emploi 2016	Dont schéma d'emploi 2017	Plafond demandé 2017
Programme 140								
Enseignement public 1^{er} degré	327 085	331 924	- 24	- 67	4 378	2 941	1 437	336 211
enseignants 1 ^{er} degré	315 570	317 801	- 24	- 83	3 711	2 274	1 437	321 405
enseignants 2 nd degré	238	238	0	0	0	0	0	238
enseignants stagiaires	9 745	12 345	0	0	667	667	0	13 012
encadrement	1 532	1 540	0	16	0	0	0	1 556
Programme 141								
Enseignement public 2^{ème} degré	453 543	457 042	- 264	1 118	3 650	2 134	1 516	461 546
enseignants 1 ^{er} degré	10 524	10 943	3	- 6	0	0	0	10 940
enseignants 2 nd degré	374 469	375 656	- 235	1 105	3 139	1 673	1 466	379 665
enseignants stagiaires	11 313	12 976	0	0	394	394	0	13 370
accompagnement	10 253	10 253	0	- 1	0	0	0	10 252
encadrement	16 510	16 003	0	20	0	0	0	16 023
administratifs	30 474	31 211	- 32	0	117	67	50	31 296
Programme 230								
Vie de l'élève	37 781	38 544	20	8 533	900	300	600	47 997
enseignants stagiaires	303	310	0	0	0	0	0	310
personnels d'accompagnement et de suivi	36 191	36 947	20	8 533	900	300	600	46 400
administratifs	1 287	1 287	0	0	0	0	0	1 287
Programme 139								
Enseignement privé 1^{er} et 2^{ème} degrés	132 390	133 227	230	0	666	332	334	134 123
enseignants 1 ^{er} degré	44 105	42 802	1	164	333	166	167	43 300
enseignants 2 nd degré	85 751	87 446	229	193	333	166	167	88 201
enseignants stagiaires	2 534	2 979	0	- 357	0	0	0	2 622
Programme 214								
Soutien	23 760	26 561	76	1 066	0	0	0	27 703
enseignants 1 ^{er} degré	37	37			0			37
enseignants 2 nd degré	167	170			0			170
chercheurs et assimilés	5	5			0	0	0	5
personnels d'accompagnement et de suivi	879	879			0	0	0	879
encadrement	1 753	1 755	0	1	0	0	0	1 756
Administratifs	20 919	23 715	76	1 065	0	0	0	24 856
Programme 143								
Enseignement technique agricole	14 987	15 123	-	-	151	108	43	15 274
A administratifs	607	603			2	4	- 2	605
A techniques	489	487			2	2	-	489
B et C administratifs	1 054	1 051			1	3	- 2	1 052
B et C techniques	383	381			-	2	- 2	381
enseignants	12 454	12 601			146	97	49	12 747
TOTAL	989 546	1 002 421	38	10 650	9 745	5 815	3 930	1 022 854

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

11 802 équivalents temps plein (ETP) devraient ainsi être créés en 2017, selon la répartition suivante :

- sur le programme 140, 4 311 ETP d'enseignants ;

- sur le programme 141, 4 400 ETP d'enseignants du second degré, 150 ETP de personnels administratifs, techniques et de service ;

- sur le programme 230, 1 801 ETP de personnels médico- sociaux, médecins, infirmières, assistantes sociales et accompagnants d'élèves en situation de handicap ;

- sur le programme 139, 500 ETP d'enseignants du premier degré et 500 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.

Décomposition du schéma d'emplois 2017

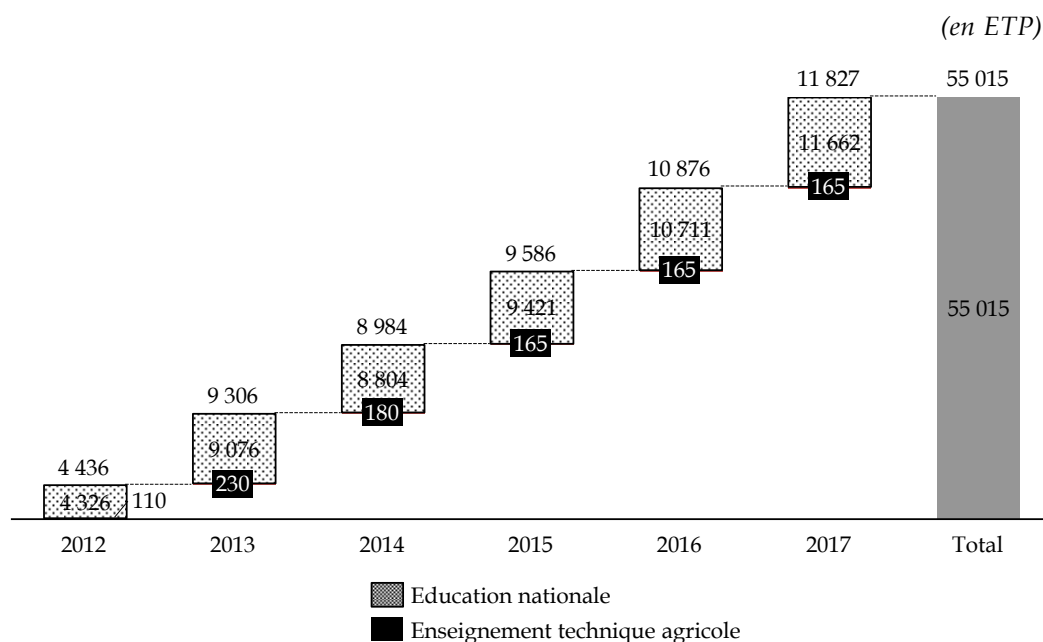
	Prog. 140	Prog. 141	Prog. 230	Prog. 139	Prog. 214	Prog. 143	Mission
Enseignants 1 ^{er} degré	4 311			500			4 811
Enseignants 2 ^{ème} degré		4 400		500		140*	5 040
Stagiaires							0
Encadrement							0
Administratifs et techniques		150					150
Accompagnement et suivi			1 801				1 801
TOTAL	4 311	4 550	1 801	1 000	0	140*	11 802

* 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuel (AVSi) seront également créés sur le programme 143.

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

Si les schémas d'emplois pour 2016 et 2017 devaient être réalisés, l'objectif de 55 000 créations de postes budgétaires dans l'éducation nationale et l'enseignement technique agricole serait atteint.

Créations de postes par année



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

B. UNE DÉPENSE SUPPLÉMENTAIRE DE PRÈS DE 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2017 DIFFICILEMENT SOUTENABLE

Si l'exécution 2015 était marquée par une sous-consommation des crédits de titre 2, celle-ci n'a pas résulté d'une maîtrise volontaire des dépenses de personnel mais d'un montant de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » inférieur aux prévisions.

Ainsi, hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel se sont élevées à 42,57 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 53,5 millions d'euros au montant inscrit en loi de finances.

Hors contribution au CAS « Pensions », depuis 2012 le montant des crédits de titre 2 inscrits en loi de finances s'est avéré systématiquement insuffisant nécessitant l'ouverture de crédits supplémentaires en fin d'année. En moyenne, ce dépassement s'est élevé à près de 119 millions d'euros entre 2012 et 2015.

Prévision en loi de finances initiale et consommation des crédits de personnel hors contribution au CAS « Pensions »

	2012	2013	2014	2015
LFI	40 447,00	41 240,95	41 692,00	42 513,65
Exécution	40 551,00	41 339,11	41 911,40	42 567,19
Ecart	104,00	98,16	219,40	53,54

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Cour des comptes

C'est pourquoi votre rapporteur spécial considère que l'augmentation des dépenses de personnel prévue en 2017, qui devrait atteindre près de 3 milliards d'euros, n'est pas soutenable.

En 2015, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a ainsi refusé d'apposer son visa sur le recrutement d'enseignants stagiaires à la rentrée 2015 dans le premier degré considérant que « ces recrutements, qui ne sont soutenables, ni en termes de schéma d'emplois, ni en termes de crédits ».

C. DES CRÉATIONS DE POSTES DONT IL CONVIENT EN OUTRE DE NUANCER LA RÉALITÉ SUR LE TERRAIN

Si l'ensemble des créations de postes prévues dans le présent projet de loi de finances étaient réalisées, l'objectif de 55 000 créations de postes dans l'enseignement scolaire serait atteint fin 2017.

Sans contester ces chiffres, plusieurs précisions nécessitent d'être apportées, dans la mesure où la réalité de ces créations de postes n'est pas toujours perçue sur le terrain.

Tous ces postes n'ont tout d'abord pas vocation à être pourvus par des enseignants. Leur répartition était d'ailleurs précisée dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013.

Dans l'éducation nationale, 26 000 créations de postes concerneront des enseignants stagiaires, 1 000 postes ont vocation à être pourvus par des enseignants-formateurs, 21 000 par des enseignants titulaires (dont 14 000 dans le premier degré et 7 000 dans le second degré) et 6 000 postes seront consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, à la prévention et à la sécurité, à l'accompagnement des élèves, au suivi médical et social et à l'amélioration du pilotage des établissements et des services académiques.

Ces créations de postes, comptabilisées en équivalents temps plein (ETP), ne veulent en outre rien dire du temps effectivement passé devant élèves. Les enseignants stagiaires, qui comptent pour près de la moitié du total des créations de postes, ne passent que la moitié de leur temps en classe, le reste étant consacré à leur formation.

Par ailleurs, la création de postes budgétaires ne signifie pas que ces postes ont effectivement été pourvus, faute d'un nombre suffisant de candidats disposant d'un niveau suffisant, même revu à la baisse. Ainsi, certains présidents de jurys du Capes reconnaissent avoir pris en compte le nombre important de postes ouverts dans la détermination du seuil d'admissibilité, voire d'admission.

Bruno Blanckeman, président du jury du Capes externe de lettres rappelle ainsi que « *le jury a donc opté pour un recrutement ouvert - barre d'admissibilité à 6,5/20 - mais qui demeure, autant que faire se peut en pareilles circonstances, sélectif - barre d'admission à 7,5/20 -, seule marge d'affirmation possible de son identité de concours* »¹.

Francis Goullier, président du jury du Capes d'allemand, souligne pour sa part que « *le jury a décidé de donner à un maximum de candidats la possibilité de faire valoir les compétences acquises et la qualité de leur formation lors des épreuves orales. Ainsi, respectivement 83 % et 88 % des candidats ayant composé à l'écrit ont été déclarés admissibles* »².

Comme le montre le tableau ci-dessous, entre 2012 et 2015, 27 553 postes ont été pourvus pour 31 627 postes créés, soit **un écart de 4 075 postes**.

Bilan des créations de postes budgétaires depuis 2012

(en ETP)

	Créations prévues en LFI	Créations réalisées
2012	4 326	4 068
2013	9 076	5 159
2014	8 804	8 720
2015	9 421	9 606
2016	10 711	Résultat au printemps 2017
2017	11 662	Résultat au printemps 2018
Total période	54 000	

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

Si cet écart peut être compensé les années suivantes et a vocation à être comblé par le recours à des contractuels et aux heures supplémentaires, il est indéniable que certaines disciplines connaissent d'importantes difficultés de recrutement. 1 104 postes n'ont ainsi pas été pourvus sur les 7 097 postes ouverts aux concours externe du Capes en 2016 (cf. tableau *infra*).

Ces difficultés de recrutement concernent en outre les disciplines les plus fondamentales telles que les lettres modernes et classiques (399 postes non pourvus sur 1 546), les mathématiques (306 postes non

¹ Rapport du jury de Capes 2015 de lettres, options modernes et classiques, présenté par M. Bruno Blanckeman, professeur des universités, président du jury.

² Rapport du jury de Capes 2015 d'allemand, présenté par M. Francis Goullier, inspecteur général de l'éducation nationale, président du jury.

pourvus sur 1 440) ou encore les langues étrangères (196 postes non pourvus en allemand sur 345 et 170 en anglais sur 1 225).

Données statistiques du concours externe du CAPES 2016

Sections et options	Postes	Inscrits	Présents	Admissibles	Admis	Admis/présents
Arts plastiques	242	1 758	1 052	517	242	23,00%
Éducation musicale et chant choral	165	357	243	177	132	54,32%
Histoire et géographie	700	5 333	3 094	1 512	700	22,62%
Langues vivantes étrangères : allemand	345	618	358	254	149	41,62%
Langues vivantes étrangères : anglais	1 225	4 292	2 641	1 603	1 055	39,95%
Langues vivantes étrangères : arabe	4	275	101	12	4	1,45%
Langues vivantes étrangères : chinois	16	173	112	35	16	14,29%
Langues vivantes étrangères : espagnol	462	2 978	1 882	1 006	462	24,55%
Lettres option lettres classiques	230	233	123	101	68	55,28%
Lettres option lettres modernes	1 316	3 515	1 937	1 469	1 079	55,70%
Mathématiques	1 440	5 365	2 251	1 868	1 134	50,38%
Philosophie	110	1 676	972	271	110	11,32%
Physique-chimie	302	2 248	1 117	669	302	27,04%
Sciences de la vie et de la Terre	420	2 860	1 587	806	420	26,47%
Sciences économiques et sociales	120	2 039	741	233	120	16,19%

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

Lorsqu'ils sont pourvus, ces postes ne sont pas toujours occupés par des titulaires.

Ainsi, les **2 150 postes supplémentaires d'assistants d'éducation supplémentaires en 2016 ont été pris en compte dans l'objectif de 55 000 créations de postes supplémentaires**, alors que ces postes ont tous vocation à être occupés par des contractuels.

De même, **4 251 postes supplémentaires d'accompagnants aux élèves en situation de handicap, au sein de l'éducation nationale, et 195 postes d'assistants de vie scolaire individuels et d'assistants d'éducation, au sein de l'enseignement technique agricole, ont été**

comptabilisés dans les 55 000 créations de postes supplémentaires bien que ceux-ci soient destinés à des personnels sous contrat.

Par ailleurs, faute de recrutements suffisants par les concours, certaines académies n'ont d'autre choix que de recourir à des enseignants contractuels pour répondre aux besoins d'enseignement de leurs établissements. Comme le montre le tableau *infra*, les disciplines ayant le plus recours aux contractuels sont celles pour lesquelles les rendements des concours sont les plus faibles (mathématiques, langues vivantes étrangères, lettres, etc.). Au total, selon le ministère, 7 000 postes sur les 54 000 créations de postes dans l'éducation nationale devraient être pourvus par des contractuels.

Principales disciplines de recrutements de contractuels

(en équivalents temps plein année scolaire)

Discipline de l'enseignement général et technologique	ETPA
MATHEMATIQUES	2 437,20
ANGLAIS	2 069,25
LETTRES MODERNES	2 048,43
TECHNOLOGIE	1 289,41
ESPAGNOL	959,02
HISTOIRE GEOGRAPHIE	931,07
SCIENCES DE LA VIE ET DE LA TERRE	793,68
EDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE	653,88
ARTS PLASTIQUES	598,72
LETTRES CLASSIQUES	541,47
ALLEMAND	491,77
SCIENCES PHYSIQUES ET CHIMIQUES	471,95
EDUCATION MUSICALE	468,73
ECO-GEST.OPTION COMPTABILITE ET FINANCE	258,56
SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES	242,46
ECO ET GEST.OPTION COMM, ORG, GRH	233,30
PHILOSOPHIE	223,70
ECO-GEST.OPTION MARKETING	211,57
ITALIEN	126,31

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Dans un rapport de 2014¹, l'inspection générale de l'éducation et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche soulignaient **les importantes limites du recours accru aux personnels contractuels, en particulier pour pallier la faiblesse des recrutements d'enseignants.**

Selon ce rapport, **les procédures suivies varient d'un rectorat à l'autre : recrutement sur CV et entretien individuel avec un inspecteur ou simple contact téléphonique.**

¹ Inspection générale de l'éducation et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels*, avril 2014.

Les niveaux exigés peuvent également varier en fonction de l'importance du déficit de recrutement. Certains candidats peuvent être retenus malgré un avis défavorable des corps d'inspection, l'objectif consistant parfois davantage à assurer une présence qu'à proposer un véritable enseignement disciplinaire.

Une fois recrutés, **il est généralement demandé à ces personnels de faire classe dans l'urgence, sans réelle formation préalable.** Votre rapporteur spécial considère, ainsi qu'il l'a indiqué dans son rapport sur les heures supplémentaires dans le second degré, qu'une réflexion sur le temps de travail des enseignants, en particulier dans le second degré, devrait avoir lieu afin d'éviter un recours démesuré aux personnels contractuels dont les niveaux peuvent s'avérer très en deçà de ceux attendus d'enseignants.

Enfin, une tendance à l'augmentation du nombre de démissions peut être constatée depuis 2012, en particulier parmi les enseignants stagiaires.

Dans le premier degré, le taux de démission est ainsi passé de 1,08 % pour l'année scolaire 2012-2013 (65 démissions pour 6 015 recrutements) à 3,18 % pour l'année scolaire 2015-2016 (434 démissions pour 13 629 recrutements).

Le second degré est confronté à un phénomène comparable, le taux de démission des enseignants stagiaires passant de 1,67 % pour l'année scolaire 2012-2013 à 2,48 % pour l'année scolaire 2015-2016.

Évolution des démissions depuis 2012

	Enseignants du 1 ^{er} degré				Enseignants du second degré			
	Recrutements à la rentrée scolaire	Nombre de démissions			Recrutements à la rentrée scolaire	Nombre de démissions		
		Stagiaires	Taux de démission des stagiaires / au recrutement	Titulaires		Stagiaires	Taux de démission des stagiaires / au recrutement	Titulaires
Année scolaire 2015-2016	13 629	434	3,18 %	539	14 963	371	2,48 %	641
Année scolaire 2014-2015	16 372	298	1,82 %	453	19 313	335	1,73 %	404
Année scolaire 2013-2014	8 204	99	1,21 %	342	13 110	141	1,08 %	372
Année scolaire 2012-2013	6 015	65	1,08 %	299	10 496	120	1,14 %	416
Total	44 220	732	1,66 %	992	57 882	967	1,67 %	1 833

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

III. UNE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE ÉGALEMENT LIÉE À DES MESURES DE REVALORISATION

A. UNE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE « PARCOURS PROFESSIONNELS, CARRIÈRES ET RÉMUNÉRATIONS » SE TRADUISANT PAR UN COÛT DE PLUS DE 787 MILLIONS D'EUROS EN 2017

La mise en œuvre progressive du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dans l'enseignement scolaire à partir du 1^{er} janvier 2017 se traduira notamment par :

- **une revalorisation des grilles de rémunération.** Il est ainsi prévu que l'ensemble des échelons de la carrière enseignante soient ainsi progressivement revalorisés jusqu'en 2020. Selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un enseignant certifié déroulant une carrière complète en classe normale et hors-classe devrait ainsi gagner près de 23 000 euros de plus sur l'ensemble de sa carrière ;

- la transformation de primes en points d'indice ;
- l'accès garanti à la hors classe ;

- **la création d'une classe exceptionnelle.** Ce nouveau grade sera prioritairement accessible (à hauteur de 80 % des promotions) aux personnels enseignants qui auront exercé en éducation prioritaire ou occupé des missions ou responsabilités particulières pendant au moins huit ans. Elle sera également accessible (à hauteur de 20 % des promotions) aux autres enseignants situés au dernier échelon de la hors-classe en fonction de la valeur professionnelle de l'agent ;

- **la suppression des trois modalités actuelles d'avancement d'échelon au profit de durées identiques pour l'ensemble des enseignants** (cf. encadré *infra*).

Modalités actuelles d'avancement d'échelon

Il existe actuellement **trois modalités d'avancement d'échelon (grand choix, choix et ancienneté) permettant de moduler le rythme d'avancement.**

Les personnels dont l'ancienneté d'échelon calculée au 1^{er} septembre de l'année scolaire suivante est égale ou supérieure à la durée indiquée dans le tableau correspondant à leur situation sont inscrits dans le tableau d'avancement d'échelon au grand choix. Ils y sont classés selon leurs notes administrative et pédagogique.

Grand choix (choix pour les instituteurs)

Les personnels classés dans le premier tiers du tableau d'avancement, bénéficient d'une promotion d'échelon au grand choix avec pour date d'effet la date à laquelle leur ancienneté d'échelon a été (ou sera égale) à la durée indiquée dans le tableau.

Avancement au choix (petit choix pour les instituteurs)

Les personnels classés dans les premiers cinq septièmes du tableau d'avancement bénéficient d'une promotion d'échelon au choix avec pour date d'effet la date à laquelle leur ancienneté d'échelon a été (ou sera égale) à la durée indiquée dans le tableau.

Avancement à l'ancienneté

Les personnels dont l'ancienneté d'échelon calculée au 1^{er} septembre de l'année scolaire suivante est égale ou supérieure à la durée indiquée dans le tableau correspondant à leur situation bénéficient d'une promotion d'échelon à l'ancienneté avec pour date d'effet, la date à laquelle leur ancienneté d'échelon a été (ou sera) égale à la durée indiquée dans le tableau.

À titre d'exemple, la durée passée entre le 5^e et le 6^e échelons de la classe normale peut ainsi être de deux ans et demi (grand choix), trois ans (choix) ou trois ans et demi (ancienneté).

Évolutions des grilles de rémunération prévues par le protocole « PPCR »

Modernisation et revalorisation des carrières enseignantes
ENSEIGNANTS PROFESSEURS DES ÉCOLES, CERTIFIÉS, PEPS, PLP, CPE et COP

GRILLE 2016						MONTEE EN CHARGE												GRILLE CIBLE 2020																																																																																																																																																																														
Hors Classe <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th>Durée</th> <th>Durée grade</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>7</td><td>783</td><td>42</td><td></td><td>16</td></tr> <tr><td>6</td><td>741</td><td>46</td><td>3</td><td>13</td></tr> <tr><td>5</td><td>696</td><td>53</td><td>3</td><td>10</td></tr> <tr><td>4</td><td>642</td><td>41</td><td>2,5</td><td>7,5</td></tr> <tr><td>3</td><td>601</td><td>41</td><td>2,5</td><td>5</td></tr> <tr><td>2</td><td>560</td><td>65</td><td>2,5</td><td>2,5</td></tr> <tr><td>1</td><td>495</td><td></td><td>2,5</td><td></td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	7	783	42		16	6	741	46	3	13	5	696	53	3	10	4	642	41	2,5	7,5	3	601	41	2,5	5	2	560	65	2,5	2,5	1	495		2,5		2017 : Création GRAF												Classe Exceptionnelle <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th>Durée</th> <th>Durée grade</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>HEA'3</td><td>972</td><td>47</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>HEA'2</td><td>925</td><td>35</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>HEA'1</td><td>890</td><td>60</td><td></td><td>9,5</td></tr> <tr><td>4</td><td>830</td><td>55</td><td>3</td><td>6,5</td></tr> <tr><td>3</td><td>775</td><td>40</td><td>2,5</td><td>4</td></tr> <tr><td>2</td><td>735</td><td>40</td><td>2</td><td>2</td></tr> <tr><td>1</td><td>695</td><td></td><td>2</td><td></td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	HEA'3	972	47			HEA'2	925	35			HEA'1	890	60		9,5	4	830	55	3	6,5	3	775	40	2,5	4	2	735	40	2	2	1	695		2																																																																																										
						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade																																																																																																																																																																																						
7	783	42		16																																																																																																																																																																																												
6	741	46	3	13																																																																																																																																																																																												
5	696	53	3	10																																																																																																																																																																																												
4	642	41	2,5	7,5																																																																																																																																																																																												
3	601	41	2,5	5																																																																																																																																																																																												
2	560	65	2,5	2,5																																																																																																																																																																																												
1	495		2,5																																																																																																																																																																																													
Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade																																																																																																																																																																																												
HEA'3	972	47																																																																																																																																																																																														
HEA'2	925	35																																																																																																																																																																																														
HEA'1	890	60		9,5																																																																																																																																																																																												
4	830	55	3	6,5																																																																																																																																																																																												
3	775	40	2,5	4																																																																																																																																																																																												
2	735	40	2	2																																																																																																																																																																																												
1	695		2																																																																																																																																																																																													
Classe Normale <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th colspan="3">Durée</th> <th>Durée grade (choix)</th> </tr> <tr> <th></th> <th></th> <th></th> <th>Id Choix</th> <th>Choix</th> <th>Acc</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>11</td><td>658</td><td>46</td><td></td><td></td><td></td><td>26</td></tr> <tr><td>10</td><td>612</td><td>45</td><td>3</td><td>4,5</td><td>5,5</td><td>21,5</td></tr> <tr><td>9</td><td>567</td><td>36</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>17,5</td></tr> <tr><td>8</td><td>531</td><td>36</td><td>2,5</td><td>4</td><td>4,5</td><td>13,5</td></tr> <tr><td>7</td><td>495</td><td>28</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>10,5</td></tr> <tr><td>6</td><td>457</td><td>9</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>7,5</td></tr> <tr><td>5</td><td>458</td><td>13</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>4,5</td></tr> <tr><td>4</td><td>445</td><td>13</td><td>2</td><td>2,5</td><td>2,5</td><td>2</td></tr> <tr><td>3 (titu)</td><td>432</td><td>56</td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2 (stage)</td><td>376</td><td>27</td><td></td><td></td><td>0,75</td><td>1</td></tr> <tr><td>1 (stage)</td><td>349</td><td></td><td></td><td></td><td>0,25</td><td></td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée			Durée grade (choix)				Id Choix	Choix	Acc		11	658	46				26	10	612	45	3	4,5	5,5	21,5	9	567	36	3	4	5	17,5	8	531	36	2,5	4	4,5	13,5	7	495	28	2,5	3	3,5	10,5	6	457	9	2,5	3	3,5	7,5	5	458	13	2,5	3	3,5	4,5	4	445	13	2	2,5	2,5	2	3 (titu)	432	56				1	2 (stage)	376	27			0,75	1	1 (stage)	349				0,25		2017 : Création GRAF												Hors Classe <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th>Durée</th> <th>Durée grade</th> <th>Gain ind. / ech. 2020/2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>7</td><td>821</td><td>15</td><td></td><td>15</td><td>15</td></tr> <tr><td>6</td><td>806</td><td>43</td><td>3</td><td>12</td><td>23</td></tr> <tr><td>5</td><td>763</td><td>48</td><td>3</td><td>9</td><td>22</td></tr> <tr><td>4</td><td>715</td><td>47</td><td>2,5</td><td>6,5</td><td>20</td></tr> <tr><td>3</td><td>668</td><td>44</td><td>2,5</td><td>4</td><td>26</td></tr> <tr><td>2</td><td>624</td><td>34</td><td>2</td><td>2</td><td>23</td></tr> <tr><td>1</td><td>590</td><td></td><td>2</td><td></td><td>30</td></tr> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>21</td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	Gain ind. / ech. 2020/2016	7	821	15		15	15	6	806	43	3	12	23	5	763	48	3	9	22	4	715	47	2,5	6,5	20	3	668	44	2,5	4	26	2	624	34	2	2	23	1	590		2		30						21																								
						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée			Durée grade (choix)																																																																																																																																																																																				
			Id Choix	Choix	Acc																																																																																																																																																																																											
11	658	46				26																																																																																																																																																																																										
10	612	45	3	4,5	5,5	21,5																																																																																																																																																																																										
9	567	36	3	4	5	17,5																																																																																																																																																																																										
8	531	36	2,5	4	4,5	13,5																																																																																																																																																																																										
7	495	28	2,5	3	3,5	10,5																																																																																																																																																																																										
6	457	9	2,5	3	3,5	7,5																																																																																																																																																																																										
5	458	13	2,5	3	3,5	4,5																																																																																																																																																																																										
4	445	13	2	2,5	2,5	2																																																																																																																																																																																										
3 (titu)	432	56				1																																																																																																																																																																																										
2 (stage)	376	27			0,75	1																																																																																																																																																																																										
1 (stage)	349				0,25																																																																																																																																																																																											
Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	Gain ind. / ech. 2020/2016																																																																																																																																																																																											
7	821	15		15	15																																																																																																																																																																																											
6	806	43	3	12	23																																																																																																																																																																																											
5	763	48	3	9	22																																																																																																																																																																																											
4	715	47	2,5	6,5	20																																																																																																																																																																																											
3	668	44	2,5	4	26																																																																																																																																																																																											
2	624	34	2	2	23																																																																																																																																																																																											
1	590		2		30																																																																																																																																																																																											
					21																																																																																																																																																																																											
Classe Normale <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th colspan="3">Durée</th> <th>Durée grade (choix)</th> </tr> <tr> <th></th> <th></th> <th></th> <th>Id Choix</th> <th>Choix</th> <th>Acc</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>11</td><td>664</td><td>46</td><td></td><td></td><td></td><td>26</td></tr> <tr><td>10</td><td>620</td><td>45</td><td>3</td><td>4,5</td><td>5,5</td><td>21,5</td></tr> <tr><td>9</td><td>578</td><td>36</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>17,5</td></tr> <tr><td>8</td><td>542</td><td>36</td><td>2,5</td><td>4</td><td>4,5</td><td>13,5</td></tr> <tr><td>7</td><td>506</td><td>28</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>10,5</td></tr> <tr><td>6</td><td>478</td><td>9</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>7,5</td></tr> <tr><td>5</td><td>466</td><td>13</td><td>2,5</td><td>3</td><td>3,5</td><td>4,5</td></tr> <tr><td>4</td><td>453</td><td>13</td><td>2</td><td>2,5</td><td>2,5</td><td>2</td></tr> <tr><td>3 (titu)</td><td>440</td><td>56</td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2 (stage)</td><td>383</td><td>27</td><td></td><td></td><td>0,75</td><td>1</td></tr> <tr><td>1 (stage)</td><td>349</td><td></td><td></td><td></td><td>0,25</td><td></td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée			Durée grade (choix)				Id Choix	Choix	Acc		11	664	46				26	10	620	45	3	4,5	5,5	21,5	9	578	36	3	4	5	17,5	8	542	36	2,5	4	4,5	13,5	7	506	28	2,5	3	3,5	10,5	6	478	9	2,5	3	3,5	7,5	5	466	13	2,5	3	3,5	4,5	4	453	13	2	2,5	2,5	2	3 (titu)	440	56				1	2 (stage)	383	27			0,75	1	1 (stage)	349				0,25		2017 : Création GRAF												Classe Normale <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ech.</th> <th>IM</th> <th>Gain ind. entre ech.</th> <th>Durée</th> <th>Durée grade</th> <th>Gain ind. / ech. 2020/2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>11</td><td>673</td><td>44</td><td></td><td>26</td><td>15</td></tr> <tr><td>10</td><td>629</td><td>39</td><td>4</td><td>22</td><td>17</td></tr> <tr><td>9</td><td>590</td><td>33</td><td>4</td><td>18</td><td>23</td></tr> <tr><td>8</td><td>557</td><td>38</td><td>3,5</td><td>14,5</td><td>26</td></tr> <tr><td>7</td><td>519</td><td>27</td><td>3</td><td>11,5</td><td>24</td></tr> <tr><td>6</td><td>492</td><td>16</td><td>3</td><td>8,5</td><td>25</td></tr> <tr><td>5</td><td>476</td><td>15</td><td>2,5</td><td>6</td><td>18</td></tr> <tr><td>4</td><td>461</td><td>13</td><td>2</td><td>4</td><td>16</td></tr> <tr><td>3</td><td>448</td><td>7</td><td>2</td><td>2</td><td>16</td></tr> <tr><td>2 (titu)</td><td>441</td><td>51</td><td>1</td><td>1</td><td>9</td></tr> <tr><td>1 (stage)</td><td>390</td><td></td><td>1</td><td></td><td>14</td></tr> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>41</td></tr> </tbody> </table>						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	Gain ind. / ech. 2020/2016	11	673	44		26	15	10	629	39	4	22	17	9	590	33	4	18	23	8	557	38	3,5	14,5	26	7	519	27	3	11,5	24	6	492	16	3	8,5	25	5	476	15	2,5	6	18	4	461	13	2	4	16	3	448	7	2	2	16	2 (titu)	441	51	1	1	9	1 (stage)	390		1		14						41
						Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée			Durée grade (choix)																																																																																																																																																																																				
			Id Choix	Choix	Acc																																																																																																																																																																																											
11	664	46				26																																																																																																																																																																																										
10	620	45	3	4,5	5,5	21,5																																																																																																																																																																																										
9	578	36	3	4	5	17,5																																																																																																																																																																																										
8	542	36	2,5	4	4,5	13,5																																																																																																																																																																																										
7	506	28	2,5	3	3,5	10,5																																																																																																																																																																																										
6	478	9	2,5	3	3,5	7,5																																																																																																																																																																																										
5	466	13	2,5	3	3,5	4,5																																																																																																																																																																																										
4	453	13	2	2,5	2,5	2																																																																																																																																																																																										
3 (titu)	440	56				1																																																																																																																																																																																										
2 (stage)	383	27			0,75	1																																																																																																																																																																																										
1 (stage)	349				0,25																																																																																																																																																																																											
Ech.	IM	Gain ind. entre ech.	Durée	Durée grade	Gain ind. / ech. 2020/2016																																																																																																																																																																																											
11	673	44		26	15																																																																																																																																																																																											
10	629	39	4	22	17																																																																																																																																																																																											
9	590	33	4	18	23																																																																																																																																																																																											
8	557	38	3,5	14,5	26																																																																																																																																																																																											
7	519	27	3	11,5	24																																																																																																																																																																																											
6	492	16	3	8,5	25																																																																																																																																																																																											
5	476	15	2,5	6	18																																																																																																																																																																																											
4	461	13	2	4	16																																																																																																																																																																																											
3	448	7	2	2	16																																																																																																																																																																																											
2 (titu)	441	51	1	1	9																																																																																																																																																																																											
1 (stage)	390		1		14																																																																																																																																																																																											
					41																																																																																																																																																																																											
Taux montée en charge						<table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Taux</td> <td>45%</td> <td>74%</td> <td>97%</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table>												Année	2017	2018	2019	2020	Taux	45%	74%	97%	100%	<small>* 30% des enseignants bénéficieront à ces échelons d'un avancement accéléré de 1 an. Durée cumulée minimale dans le grade de 24 ans</small>																																																																																																																																																																				
Année	2017	2018	2019	2020																																																																																																																																																																																												
Taux	45%	74%	97%	100%																																																																																																																																																																																												

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

En 2017, contribution au CAS « Pensions » comprise, le coût lié à la mise en œuvre du protocole « PPCR » s'élèvera à près de 787 millions d'euros (475 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions »), selon la répartition ci-dessous :

- au titre du programme 140, 319,2 millions d'euros (174,6 millions d'euros hors CAS « Pensions ») ;
- au titre du programme 141, 371,2 millions d'euros (212,8 millions d'euros hors CAS « Pensions ») ;
- au titre du programme 230, 14,1 millions d'euros (8,7 millions d'euros hors CAS « Pensions ») ;
- au titre du programme 139, 72,5 millions d'euros (72,5 millions d'euros hors CAS « Pensions ») ;
- au titre du programme 214, 0,5 million d'euros (0,5 million d'euros hors CAS « Pensions ») ;
- au titre du programme 143, 9,6 millions d'euros (6,3 millions d'euros hors CAS « Pensions »).

B. UN EFFORT EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ QU'IL CONVIENT DE SALUER

1. Une rémunération des enseignants du premier degré français inférieure à la moyenne de l'OCDE malgré un temps d'enseignement plus élevé

Selon l'OCDE¹, la rémunération annuelle effective moyenne des enseignants du premier degré français s'élevait en 2014 à 36 600 dollars, soit un niveau très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (41 476 dollars) et de l'Union européenne (41 103 dollars).

À titre de comparaison, celle-ci s'élevait à 61 179 dollars en Allemagne, à 52 136 dollars aux États-Unis et atteignait même 95 090 dollars au Luxembourg.

Rémunération annuelle effective moyenne des enseignants du premier degré

(en dollars PPA)

Danemark	55 635
Angleterre	41 918
France	36 600
Allemagne	61 179
Grèce	22 898
Italie	33 246
Luxembourg	95 090
Pays-Bas	49 405
États-Unis	52 136
Moyenne OCDE	41 476
Moyenne UE	41 103

OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*

Une telle situation apparaît d'autant plus injustifiée que le temps d'enseignement dans le premier degré français est plus élevé que la moyenne de l'OCDE (924 heures par an contre 776 heures en moyenne dans l'OCDE).

¹ OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*.

2. La revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE)

Créée par le décret n° 2013-790 du 30 août 2013¹, l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) est versée aux enseignants du premier degré exerçant dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que dans certains établissements ou services de santé ou médico-sociaux. Son montant a été fixé à **400 euros par an** par l'arrêté du 30 août 2013².

Le décret n° 2016-851 du 27 juin 2016 modifiant le décret n° 2013-790 du 30 août 2013 précité a modifié les modalités de versement de l'ISAE, **celle-ci étant désormais versé mensuellement et non plus en deux fois comme cela était le cas auparavant.**

Par ailleurs, l'arrêté du 27 juin 2016 modifiant l'arrêté du 30 août 2013 précité a fixé son montant à **1 200 euros par an à compter du 1^{er} septembre 2016**, soit un montant identique à celui de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) versée aux enseignants du second degré.

Votre rapporteur spécial considère que **cette mesure permettra un rééquilibrage partiel en faveur du premier degré**, qui demeure le « parent pauvre » du système éducatif français.

Contribution au CAS « Pensions » comprise, le coût de cette mesure s'élèvera en 2017 à près de 303,5 millions d'euros (258,3 millions d'euros au titre de l'enseignement public et 45,2 millions d'euros au titre de l'enseignement privé).

IV. LE DÉPLOIEMENT DU PLAN NUMÉRIQUE : UNE DÉPENSE DE PLUS DE 190 MILLIONS D'EUROS MAJORITAIREMENT PORTÉE PAR DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Annoncé le 7 mai 2015 par le président de la République, le plan numérique poursuit **quatre objectifs principaux** :

- **le développement d'enseignements et d'usages du numérique** destinés à permettre à l'ensemble des élèves de « *développer les compétences essentielles d'informatique et de culture numérique* » ;

- **la formation des personnels éducatifs** aux nouvelles technologies et à leur utilisation ;

¹ 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.

² Arrêté du 30 août 2013 fixant le taux de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves instituée au bénéfice des personnels enseignants du premier degré.

Actions de formation des enseignants prévues dans le cadre du plan numérique

Pour aider les enseignants à faire évoluer leur pratique pédagogique en intégrant les outils numériques à leurs cours, un programme de formation à la fois initiale et continue est mis en place sur l'ensemble du territoire :

- **une formation de trois jours par an dédiée au numérique** à destination des enseignants et chefs d'établissement de collège

- **des formations mises en place au niveau de l'établissement** pour une meilleure prise en main des outils numériques

- **des formations à distance** pour tous les enseignants et les professeurs stagiaires via la plateforme de formation M@gistère

- **le développement de cours en ligne** (Moocs) pour les enseignants et les professeurs stagiaires sur le portail France université numérique (FUN-Mooc).

Trois axes de formation seront en outre poursuivis :

- **la maîtrise des outils numériques** pour une meilleure prise en main des outils par les enseignants

- **les usages du numérique dans les disciplines** pour développer de nouvelles méthodes d'enseignement

- **la culture numérique et l'éducation aux médias et à l'information** pour transmettre aux enseignants les bases essentielles liées à l'usage d'internet et des réseaux sociaux.

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

- **la mise en place de plates-formes numériques** destinées à garantir un accès simple et sécurisé à des ressources et à des services numériques sur l'ensemble du territoire. Des banques de ressources numériques destinées à couvrir les programmes des cycles 3 et 4 ont ainsi été mis en place à la rentrée 2016 en français, mathématiques, sciences, histoire-géographie et langues vivantes étrangères. Par ailleurs, un portail national de recherche et de présentation de l'ensemble des ressources produites par les éditeurs, les académies et les enseignants (Myriaé) devrait être ouvert d'ici fin 2016. Enfin, une plate-forme d'accès pour les élèves aux ressources numériques, *via* les espaces numériques de travail, devrait voir le jour au cours de l'année scolaire 2016-2017 ;

- **la fourniture à l'ensemble des collégiens d'un équipement numérique mobile d'ici 2018**. Ainsi, pour un euro dépensé par les conseils départementaux, l'État contribuera à hauteur d'un euro supplémentaire.

À la rentrée 2016, près de 1 700 collèges et 1 800 écoles ont été sélectionnés pour recevoir des équipements mobiles pour leurs élèves et leurs enseignants, soit plus de 200 000 élèves.

La poursuite du déploiement du plan numérique en 2017 se traduira par une dépense de **191 millions d'euros, dont 173,3 millions d'euros** (20,5 millions d'euros au profit du programme 141, 4,4 millions d'euros au profit du programme 139 et 148,4 millions d'euros au profit du programme 214) **seront financés par voie de fonds de concours issus du deuxième programme d'investissements d'avenir.**

18 millions d'euros de crédits budgétaires répartis sur les programmes 140 et 141 permettront de financer la formation des enseignants.

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer son regret que la majeure partie de la dépense liée à la mise en œuvre de ce plan n'ait pas fait l'objet de crédits budgétaires inscrits en loi de finances.

Il rappelle en outre que **les résultats pédagogiques de cette initiative sont plus qu'incertains.** Ainsi, selon l'OCDE¹, *« 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 ».*

V. LA POURSUITE DU PROJET SIRHEN : UNE FUITE EN AVANT COÛTEUSE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'an dernier, votre rapporteur spécial s'était intéressé à la question du coût des chantiers informatiques du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. **Il avait, en particulier, appelé à questionner la poursuite du projet SIRHEN (système d'information de gestion des moyens et des ressources humaines du ministère) compte tenu de son coût et de son état d'avancement.**

Ainsi, en 2016, seuls 18 000 agents (personnels d'inspection, personnels de direction, administrateurs civils et emplois fonctionnels) **sur plus d'un million de personnels (soit moins de 2 %), sont gérés via cet outil, à l'exclusion donc des enseignants, qui représentent pourtant la majeure partie des personnels du ministère.**

La durée de réalisation du projet SIRHEN, qui a été lancé en 2007 et effectivement débuté en 2009, initialement fixée à 84 mois, devrait finalement s'élever à 144 mois (+ 71,4 %). Les dernières bascules dans SIRHEN devraient ainsi intervenir **au second semestre 2020.** À cette date, l'ensemble des personnels enseignants et non-enseignants du ministère auront vocation à être couverts par ce système.

Le coût de ce projet a également « explosé », passant de 80,1 millions d'euros hors titre 2 à 393,3 millions d'euros (dont 70 millions

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

d'euros au titre du maintien en condition opérationnelle). **En incluant les dépenses de personnel, le coût total prévisionnel de SIRHEN est estimé à 496,4 millions d'euros.**

Ce coût est à mettre en regard du gain total sur la durée de vie prévisionnelle de l'application qui est estimé à 70,2 millions d'euros.

**Évolution du coût et de la durée du projet SIRHEN
(hors dépenses de personnel et de maintien en condition opérationnelle)**

	2009	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017
Coût (en millions d'euros)	80	120	200		290	321	323
Écart à la prévision (en millions d'euros)	80	40	120		210	241	243
Durée (en mois)	84	108		120		156	144
Écart à la prévision durée (en mois)	84	28		40		76	64

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

La décision de poursuivre le développement de cet outil s'est accompagnée de certaines inflexions en termes d'architecture technique de cycle de vie et de trajectoire. Par ailleurs, le ministère s'est engagé à **respecter strictement l'enveloppe hors titre 2 et hors maintien en condition opérationnelle fixée à 323,3 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial constate cependant que, par rapport au projet de loi de finances pour 2016, le coût du projet SIRHEN a déjà été réévalué à la hausse à hauteur de 2,3 millions d'euros. Il doute par conséquent de la capacité du ministère à respecter l'enveloppe fixée.

Il appelle donc le ministère à la raison en abandonnant en l'état le projet SIRHEN et éviter ainsi la survenance de difficultés comparables à celles liées à la mise en place du logiciel « Louvois », que le ministère de la défense n'est toujours pas parvenu à surmonter.

En effet, outre le coût de développement de ce système d'information, des dysfonctionnements sont à attendre en phase d'utilisation, pouvant donner lieu, comme cela est le cas au ministère de la défense, au versement d'importants indus.

VI. UNE AUGMENTATION CONTESTABLE DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AU PROFIT DES OPÉRATEURS

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 2017, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèveront à 160 millions d'euros en AE comme en CP (+ 3,4 millions d'euros par rapport à 2016).

Le plafond d'emplois des opérateurs diminuera de 38 ETPT, passant de 3 438 à 3 400 ETPT. Les emplois hors plafond diminueront également, passant de 147 ETPT à 94 ETPT.

13 ETP devraient être supprimés au titre du schéma d'emplois 2017, dont 6 ETP au CNED et 7 ETP à l'ONISEP. Hors « abattement technique » lié à des postes « demeurés vacants lors des exercices précédents », les effectifs des trois autres opérateurs de la mission seront donc préservés.

Si les fonds de roulement des opérateurs sont déjà mis à contribution pour financer certaines de leurs actions, un effort supplémentaire en matière d'effectifs aurait pu être consenti.

VII. UNE POURSUITE BIENVENUE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'INCLUSION 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.**

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

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

Mode de scolarisation (public+privé)	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	Évolution 2012-2015		
					En nombre d'élèves	En pourcentage	Moyenne annuelle
classe ordinaire	90 900	94 782	103 908	111 682	20 782	22,90%	7,10%
ULIS-école	45 521	46 783	47 504	48 361	2 840	6,20%	2,00%
Total 1^{er} degré	136 421	141 565	151 412	160 043	23 622	17,30%	5,50%
classe ordinaire	63 261	68 473	75 941	82 875	19 614	31,00%	9,40%
ULIS-2nd degré	25 881	29 122	32 588	36 060	10 179	39,30%	11,70%
Total 2nd degré	89 142	97 595	108 529	118 935	29 793	33,40%	10,10%
Total	225 563	239 160	259 941	278 978	53 415	23,70%	7,30%

Source : direction générale de l'enseignement scolaire

En 2015-2016, près de 279 000 élèves en situation de handicap étaient scolarisés dans l'enseignement public et privé sous contrat.

Entre 2012 et 2015, les effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire ont augmenté significativement (+ 53 415 élèves, soit une hausse de près de 24 %), tant dans le premier degré (+ 23 622 élèves, soit une augmentation de + 17,3 %) que dans le second degré (+ 29 793 élèves, représentant une augmentation de + 33,4 %).

TROISIÈME PARTIE OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD

1. Un objectif de 55 000 créations de postes nécessaire mais insuffisant dans un contexte d'accroissement du nombre d'élèves et qui peine à être atteint en termes de postes effectivement pourvus

Votre rapporteur spécial considère que l'objectif de 55 000 créations de postes dans l'éducation constitue un minimum même si celui-ci rompt avec la logique qui prévalait sous le précédent quinquennat de réduction du nombre d'enseignants et qui s'était traduite par la suppression de 80 000 postes entre 2007 et 2012.

Ces créations de postes sont en effet indispensables pour permettre « d'absorber » la hausse significative des effectifs scolaires intervenue depuis 2011, tant dans le premier degré que dans le second degré.

Le nombre d'élèves scolarisés à la rentrée 2015 dans les établissements publics et privés du premier degré a ainsi augmenté de 16 700 par rapport à la rentrée 2014 et a atteint 6 805 200 élèves.

Par rapport à 2011, les effectifs d'élèves dans le premier degré ont crû de plus de 94 650 élèves (+ 1,4 %).

Les effectifs du second degré ont progressé de plus de 39 000 élèves entre 2014 et 2015 et de près de 121 000 élèves depuis 2012 (+ 2,2 %).

Évolution du nombre d'élèves dans les premier et second degrés

	constat 2011	constat 2012	Variation en		constat 2013	Variation en		constat 2014	Variation en		constat 2015	Variation en	
			volume	pourcentage		volume	pourcentage		volume	pourcentage		volume	pourcentage
1 ^{er} degré	6 710 590	6 718 902	8 312	0,1	6 760 644	41 742	0,6	6 788 580	27 936	0,4	6 805 243	16 663	0,2
2 nd degré	5 415 587	5 421 987	6 400	0,1	5 472 782	50 795	0,9	5 497 135	24 353	0,4	5 536 422	39 287	0,7

Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ces postes supplémentaires doivent également permettre de renforcer certains dispositifs. La loi de refondation du 8 juillet 2013¹ prévoit ainsi la création de 7 000 postes destinés au dispositif « plus de maîtres que de classes » et au renforcement des réseaux d'aide spécialisées aux élèves

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

en difficulté (RASED), qui avaient été mis à mal par le précédent Gouvernement.

Votre rapporteur spécial regrette cependant, comme il a été rappelé précédemment, que l'ensemble des postes ouverts ne soient pas pourvus.

Il considère que l'objectif de 55 000 postes supplémentaires constituait donc un effort nécessaire pour accompagner l'augmentation de la démographie scolaire et le renforcement de certains dispositifs mais très insuffisant pour réellement répondre aux importants besoins des établissements.

Le nombre élevé de postes vacants ou pourvus par des enseignants stagiaires dont l'activité ne correspond, dans les faits, qu'à un mi-temps, qui réduit la portée de ces créations de postes, contraint de nombreux établissements, souvent situés dans les académies les moins favorisées, à avoir recours à des enseignants contractuels qui ne sont généralement pas formés.

Une telle situation n'est évidemment pas acceptable alors que, comme il a été rappelé précédemment, le système scolaire français figure parmi les plus inégalitaires de l'OCDE.

Elle doit s'analyser au regard de la faible attractivité du métier d'enseignant liée à la dégradation des conditions de travail et de la condition matérielle des enseignants.

2. Une revalorisation des rémunérations et des carrières bienvenue mais tardive et qui ne devrait pas permettre d'améliorer de manière significative l'attractivité du métier d'enseignant, notamment en début de carrière

La mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », dont le contenu a été rappelé précédemment, se traduira par une amélioration de la situation matérielle de l'ensemble des personnels. Cette mesure représente un effort significatif de l'État, de l'ordre de 787 millions d'euros dès 2017, qu'il convient de saluer.

Pour autant, votre rapporteur spécial fait sienne l'analyse développée précédemment de l'insuffisance des mesures proposées pour lutter contre le déficit d'attractivité dont souffre la profession d'enseignant. En effet, l'effort prévu par le protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » se concentrera sur la fin de carrière. Il ne devrait donc pas permettre une amélioration significative de la condition matérielle des jeunes enseignants, alors que c'est en début de carrière que les écarts de rémunération avec leurs homologues de l'OCDE sont les plus importants.

D'autres mesures en faveur de certains personnels méritent en outre d'être rappelées telles que la **professionnalisation des accompagnants des élèves en situation de handicap depuis 2014**.

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 2014 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 contrat à durée indéterminée. 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 contrat à durée indéterminée.

Votre rapporteur spécial considère en outre que le remplacement depuis la rentrée 2015 des emplois d'avenir professeurs (EAP) par les « étudiants apprentis professeurs » va dans le bon sens. En effet, cette mesure s'inscrit dans une logique de formation et de préparation des étudiants ayant choisi de se présenter aux concours de l'enseignement.

Il conviendrait cependant de pousser la logique jusqu'au bout en instaurant un véritable pré-recrutement proposant aux étudiants souhaitant s'orienter vers les carrières de l'enseignement un parcours professionnalisant.

Enfin, votre rapporteur spécial constate que, cette année encore, **la masse salariale de la mission « Enseignement scolaire » ne reflètera pas l'intégralité des effectifs, les assistants d'éducation** (hors accompagnants d'élèves en situation de handicap bénéficiant d'un contrat à durée

indéterminée) **continuant d'être rémunérés sur des crédits d'intervention (1,3 milliard d'euros en 2017, permettant de rémunérer une moyenne annuelle de 48 800 assistants d'éducation).**

3. Le plan en faveur de la jeunesse : un effort budgétaire significatif pour l'accompagnement des jeunes mais dont les crédits ont été minorés à l'Assemblée nationale

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait approuvé la réforme des bourses de lycée afin d'en renforcer la transparence et la simplicité.

La réforme des bourses nationales du second degré

Lancée en 2015, la réforme des bourses nationales du second degré a plus spécifiquement concerné les bourses de lycée. Le décret n° 2016-328 du 16 mars 2016 relatif aux bourses nationales de collège et aux bourses nationales d'études du second degré de lycée, entré en vigueur à la rentrée scolaire 2016, prévoit la mise en place d'un nouveau dispositif pour lequel demeurent uniquement deux critères d'attribution :

- le nombre d'enfants mineurs ou handicapés et le nombre d'enfants majeurs célibataires tels qu'ils figurent sur l'avis d'impôt sur le revenu ;
- la justification des ressources par le revenu fiscal de référence de l'année (n-2) ou (n-1) en cas de modification substantielle de la situation familiale entraînant une diminution des ressources.

Les bourses se déclinent en **six échelons**. À titre d'exemples, le barème pour 2016-2017 est établi comme suit.

Plafond annuel de ressources à ne pas dépasser pour une bourse à l'échelon 1 :

- 19 037 euros pour une famille avec deux enfants à charge ;
- 28 556 euros pour une famille avec cinq enfants à charge.

Plafond annuel de ressources à ne pas dépasser pour une bourse à l'échelon 6 :

- 2 782 euros pour une famille avec deux enfants à charge ;
- 5 948 euros pour une famille avec cinq enfants à charge.

Pour l'année scolaire 2016-2017 le montant varie de 432 euros pour l'échelon 1 à 918 euros pour l'échelon 6.

Un régime transitoire a cependant été mis en place. Les anciens boursiers de lycée qui continueront à bénéficier de l'ancien système des bourses, c'est un nombre de parts qui leur est attribué, entre 3 et 10 parts dans la majorité des situations. Pour l'année scolaire 2016-2017, le montant de la part est fixé à 49,86 euros. Les deux dispositifs des bourses de lycée cohabiteront donc jusqu'à la fin de l'année scolaire 2017-2018.

Dans le cadre de la simplification des démarches, un service en ligne pour la demande de bourse de collège est expérimenté dans 5 académies à la rentrée 2016 et sera généralisé à toutes les académies en 2017.

Un téléservice pour les demandes de bourse de lycée devrait être proposé, dès février 2017, pour la campagne de bourse de l'année scolaire 2017-2018.

Le site du ministère propose déjà un simulateur de bourse de collège et de lycée permettant aux familles d'obtenir une estimation personnalisée.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial estimait cependant nécessaire que cette réforme ne se traduise pas par une diminution du montant des bourses attribuées. **L'augmentation de près de 10 % du montant des bourses de lycée inscrite dans le présent projet de loi de finances répond à cette inquiétude.**

Leur montant moyen devrait ainsi augmenter de 63 euros, passant de 634 euros à 697 euros.

Au total, en tenant compte du coût de la mise en œuvre du plan en faveur de la jeunesse, par rapport à la loi de finances pour 2016, les crédits consacrés à l'action sociale en faveur des élèves passeront de 652 millions d'euros (586,2 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement public et 65,8 millions d'euros au titre des bourses et des fonds sociaux de l'enseignement privé) à 735 millions d'euros (dont 663,7 millions d'euros dans le public et 71,3 millions d'euros dans le privé).

Votre rapporteur spécial salue en outre l'augmentation des fonds sociaux qui seront portés à 65 millions d'euros en 2017, soit une progression de 11,4 millions d'euros par rapport à 2016. Les crédits supplémentaires permettront de faire face à l'accroissement du nombre de familles touchées par des difficultés économiques et de prendre en charge les changements de situations de familles en cours d'année scolaire, qui ne peuvent pas être traités par le dispositif des bourses.

La minoration des AE et des CP consacrés notamment aux dépenses de l'aide à la recherche d'un premier emploi et des bourses décrocheurs à hauteur de 47,5 millions d'euros prévue par un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération constitue néanmoins un choix contestable.

4. Une dotation en faveur de la formation continue des enseignants très en-deçà des besoins

Le présent projet de loi de finances prévoit **un effort de 100 millions d'euros en faveur de la formation continue des enseignants hors dépenses de personnel**, dont 23 millions d'euros au profit du premier degré public, 39,5 millions d'euros au profit du second degré public et 37,4 millions d'euros au profit de l'enseignement privé.

Le programme de formation 2016-2017 prévoit notamment la consolidation des actions menées l'année dernière pour l'accompagnement de la réforme du collège (8 journées par professeur). 26 séminaires sont ainsi prévus en 2016-2017 pour accompagner les cadres et responsables des formations en académie (près de 3 600 personnels) dans la mise en place de la réforme.

Dans le premier degré, un comité national d'orientation de la formation du premier degré a été mis en place le 7 mars 2016. Certaines de ses recommandations ont été mises en place pour l'année scolaire 2016-2017, telles que la mise en place, de septembre à novembre, de séminaires interacadémiques de formation centrés sur les cycles 2 (CP à CE2) et 3 (CM1 à 6^e) ou encore l'enrichissement de l'offre de formations hybrides *via* la plateforme M@gistère notamment.

Les crédits consacrés à la formation continue, en diminution de près de 5 millions d'euros par rapport à 2016, constituent un minimum compte tenu de l'importance des réformes intervenues récemment, en particulier la réforme du collège ou encore la généralisation de l'usage du numérique dans les établissements.

Votre rapporteur spécial estime qu'un effort plus conséquent aurait pu être consenti alors que la formation des enseignants demeure très en deçà de leurs besoins.

Les organisations syndicales rencontrées par votre rapporteur spécial lui ont ainsi indiqué qu'un effort conséquent était nécessaire en matière de formation continue, dont les crédits avaient été considérablement réduits sous le précédent Gouvernement.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** visant à diminuer les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 130 000 euros en AE et en CP afin de tirer les conséquences de la fermeture, à compter du 1^{er} septembre 2017, de la grille de rémunération des enseignants « bi-admissibles » (cf. commentaire de l'article 55 *octies*).

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** visant à majorer les AE de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 26,28 millions d'euros et à diminuer ses CP à hauteur de 49,5 millions d'euros. Ces montants résultent de :

- la majoration des AE du programme 230 « Vie de l'élève » à hauteur de 75,78 millions d'euros afin de financer le renouvellement des conventions pluriannuelles d'objectif avec des associations de la ligue de l'enseignement ;

- la minoration des AE et des CP de ce programme à hauteur de 47,5 millions d'euros, traduisant « *la révision à la baisse des dépenses de l'aide à la recherche d'un premier emploi, des bourses décrocheurs ainsi que des assistants d'éducation* » ;

- la minoration des AE et des CP du programme 143 « Enseignement technique agricole » à hauteur de 2 millions d'euros, traduisant « *un ajustement des moyens de fonctionnement des établissements* ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 55 octies (nouveau)

(Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014)

Pérennisation du bénéfice des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires pour les communes dérogeant à l'organisation de la semaine scolaire

Commentaire : le présent article vise à tirer les conséquences de l'inscription dans le droit commun de la possibilité de déroger à l'organisation de la semaine scolaire en garantissant aux communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés le bénéfice des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires de manière pérenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

1. Le décret du 24 janvier 2013, dit décret « Peillon », fixe le principe d'une organisation de la semaine scolaire comportant neuf demi-journées d'enseignement

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

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

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

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

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

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

2. Des activités périscolaires ouvrant droit à une aide de l'État

L'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 crée **un fonds destiné au financement des activités périscolaires**.

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.

L'article 67 précité a été modifié à trois reprises :

- par l'article 125 de la loi de finances pour 2014³, afin de permettre aux communes ayant bénéficié des aides du fonds au titre de l'année scolaire 2013-2014 d'y prétendre au titre de l'année scolaire 2014-2015 ;

- par l'article 96 de la loi de finances pour 2015 visant à pérenniser ce fonds au-delà de 2015 et à conditionner le bénéfice des aides à la mise en place d'un projet éducatif territorial (PEDT) ;

- par l'article 150 de la loi de finances pour 2016⁴ visant à ce que les communes bénéficiant de la majoration forfaitaire puissent continuer à y

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.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁴ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

prétendre après le 1^{er} janvier 2017 malgré la réforme des dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de solidarité rurale.

B. LE DÉCRET DU 7 MAI 2014, DIT DÉCRET « HAMON », PRÉVOYAIT LA POSSIBILITÉ DE DÉROGER À L'ORGANISATION DE LA SEMAINE SCOLAIRE FIXÉE PAR LE DÉCRET DU 24 JANVIER 2013

Le décret du 7 mai 2014¹, dit décret « Hamon », prévoyait, sur demande conjointe d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale et d'un ou plusieurs conseils d'école, sur autorisation du recteur d'académie et pour une durée de trois ans, la possibilité d'adapter l'organisation de la semaine scolaire en dérogeant au principe d'une semaine s'articulant autour de neuf demi-journées de classe.

Il prévoyait cependant que ces expérimentations ne pouvaient avoir pour effet de « *répartir les enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine, comprenant au moins cinq matinées, ni d'organiser les heures d'enseignement sur plus de vingt-quatre heures hebdomadaires, ni sur plus de six heures par jour et trois heures trente par demi-journée* ».

De même, il n'était pas possible de réduire ou d'augmenter sur une année scolaire le nombre d'heures d'enseignement ni d'en modifier la répartition.

Ce décret permettait notamment de regrouper les temps d'activités périscolaires sur une seule journée, généralement le vendredi après-midi, et de réduire le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaires, les heures manquantes devant être rattrapées durant les vacances scolaires.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale pouvaient bénéficier des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires au titre des écoles ayant été autorisées à expérimenter des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire, conformément aux dispositions de **l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014**².

B. UN DISPOSITIF PÉRENNISÉ PAR LE DÉCRET DU 1^{ER} AOÛT 2016

Le décret du 1^{er} août 2016³ inscrit les dispositions à caractère expérimental du décret du 7 mai 2014 précité dans le droit commun.

Sur demande conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école, le directeur académique, agissant par délégation

¹ Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

² Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Décret n° 2016-1049 du 1^{er} août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

du recteur d'académie, peut autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire *« lorsqu'elles sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial »*.

Si ces dérogations peuvent s'accompagner *« d'une adaptation du calendrier scolaire national »*, elles demeurent soumises aux mêmes restrictions que celles qui étaient prévues par le décret « Hamon » de 2014.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de notre collègue député Alain Fauré, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

Il vise à tirer les conséquences de la pérennisation des organisations de temps scolaire expérimentales mises en place par le décret du 7 mai 2014 précité.

Le I du présent article prévoit par conséquent **la possibilité pour les communes dont les écoles publiques dérogent aux dispositions du décret du 24 janvier 2013 et relèvent donc des dispositions du décret du 1^{er} août 2016 de bénéficier des aides du fonds de soutien.**

Ce dispositif est également ouvert pour les écoles privées sous contrat, dès lors que « l'organisation de la semaine scolaire sur moins de neuf demi-journées d'enseignement est identique à celle des écoles publiques situées sur le territoire de la communes et qui bénéficient d'activités périscolaires organisées par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunales ».

En conséquence, le II du présent article prévoit l'abrogation de l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014 précité, celui-ci devenant sans objet.

III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Votre rapporteur spécial Gérard Longuet estime que le décret « Hamon » du 7 mai 2014 a permis d'apporter de la souplesse à une organisation de la semaine scolaire résultant de la réforme des rythmes scolaires qui s'est rapidement avérée inadaptée pour de nombreuses communes, notamment rurales.

Il considère par conséquent que la pérennisation du dispositif dérogatoire prévu par le décret « Hamon » par le décret du 1^{er} août 2016 était nécessaire.

Dès lors, le dispositif prévu par le présent article lui semble de bon sens. Aussi, **votre rapporteur spécial vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

Il estime cependant que **la modification des dispositions relatives à l'accompagnement financier des communes dans la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires à l'occasion de chaque loi de finances témoigne du caractère insatisfaisant des conditions dans lesquelles cette réforme a été menée.**

Votre rapporteur spécial Thierry Foucaud estime pour sa part que les possibilités de dérogation prévues par le décret « Hamon » et pérennisées par le décret du 1^{er} août 2016 entrent en contradiction avec l'esprit même de la réforme des rythmes scolaires, qui prévoyait l'organisation de la semaine scolaire sur neuf demi-journées.

Néanmoins, **le rejet du présent article se traduirait par une suppression du versement des aides aux communes dont les écoles dérogent à cette organisation du temps scolaire. Aussi votre rapporteur spécial vous propose une position d'abstention sur le présent article.**

ARTICLE 55 nonies (nouveau)

**Création d'un dispositif de bonification indiciaire pour les enseignants
bi-admissibles**

Commentaire : le présent article vise à tirer les conséquences de la suppression, à compter du 1^{er} septembre 2017, de la grille indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants « bi-admissibles » en prévoyant, pour les seuls professeurs relevant actuellement de ce régime, le bénéfice d'une bonification de leur indice majoré.

II. LE DROIT EXISTANT

***A. LES ENSEIGNANTS « BI-ADMISSIBLES » BÉNÉFICIENT D'UNE GRILLE
INDICIAIRE SPÉCIFIQUE JUSQU'À LA HORS CLASSE***

Le traitement des fonctionnaires est fixé en fonction du grade et de l'échelon par référence à un indice brut, qui correspond à un indice de carrière. À chaque indice brut correspond un indice majoré permettant de calculer la rémunération. Le traitement brut du fonctionnaire est obtenu en multipliant la valeur du point de la fonction publique par l'indice majoré.

Le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites a créé **un échelonnement indiciaire spécifique pour les professeurs certifiés, d'éducation physique et sportive et de lycée professionnel « bi-admissibles »**, c'est-à-dire **ayant été déclarés admissibles deux fois aux épreuves orales du concours de l'agrégation**.

Ce dispositif a été repris à l'article 9 du décret n° 2010-1007 du 26 août 2010 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation relevant du ministre de l'éducation nationale.

Ce dispositif ne couvre que la classe normale. Lors de leur promotion à la hors classe, les enseignants « bi-admissibles » réintègrent la grille de leur corps d'appartenance.

Échelonnement indiciaire des professeurs certifiés, d'éducation physique et sportive et de lycée professionnel et des enseignants « bi-admissibles »

Échelon	Enseignants « bi-admissibles »		Professeurs certifiés, de lycée professionnel et d'éducation physique et sportive	
	Indice brut	Indice majoré	Indice brut	Indice majoré
Hors classe				
7 ^e échelon	966	783	966	783
6 ^e échelon	910	741	910	741
5 ^e échelon	850	695	850	695
4 ^e échelon	780	642	780	642
3 ^e échelon	726	601	726	601
2 ^e échelon	672	560	672	560
1 ^{er} échelon	587	495	587	495
Classe normale				
11 ^e échelon	841	688	801	658
10 ^e échelon	801	658	741	612
9 ^e échelon	741	612	682	567
8 ^e échelon	682	567	634	531
7 ^e échelon	629	527	587	495
6 ^e échelon	593	500	550	467
5 ^e échelon	572	483	529	458
4 ^e échelon	536	457	500	445
3 ^e échelon	506	436	469	432
2 ^e échelon	457	400	423	376
1 ^{er} échelon	406	366	379	349

Source : commission des finances du Sénat

B. LA SUPPRESSION DE CE RÉGIME À COMPTER DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2017

À l'occasion de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunération », qui se traduira par une refonte des grilles indiciaires jusqu'en 2020, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a **souhaité supprimer le dispositif issu des décrets du 10 juillet 1948 et du 26 août 2010 précités pour les nouveaux entrants.**

À compter du 1^{er} septembre 2017, les enseignants « bi-admissibles » de classe normale seront donc soumis à l'échelonnement indiciaire de leur corps d'appartenance.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de notre collègue député Alain Fauré, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

Il vise à tirer les conséquences de la suppression, à compte du 1^{er} septembre 2017, de l'échelonnement indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants « bi-admissibles » **en remplaçant ce dispositif par une bonification d'indice majoré pour les enseignants actuellement en poste.**

Bonification d'indice majorée prévue par le présent article

Échelon classe normale	Bonification indiciaire
11	30
10	46
9	45
8	36
7	32
6	33
5	25
4	12
3	4

Source : exposé sommaire

Le niveau de la bonification correspond à l'écart indiciaire existant entre les enseignants bi-admissibles et les enseignants certifiés, de lycée professionnel et d'éducation physique et sportive dans le décret du 26 août 2010 précité.

III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le présent article crée un dispositif transitoire permettant l'extinction progressive du statut spécifique dont jouissaient les enseignants « bi-admissibles » sans perte de pouvoir d'achat pour les actuels bénéficiaires.

Votre rapporteur spécial Gérard Longuet considère que la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunération », qui procède à une refonte des grilles indiciaires, rend nécessaire la

disparition de certains de ces régimes dont les justifications n'apparaissent plus évidentes.

Il vous propose par conséquent d'adopter le présent article sans modification.

Votre rapporteur spécial Thierry Foucaud considère que les dispositions du présent article relèvent davantage du domaine réglementaire. Selon le ministère, l'inscription dans la loi de ce dispositif permettra néanmoins de le sécuriser. Votre rapporteur spécial vous propose donc une position d'abstention sur cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a examiné le rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et articles 55 *octies* et 55 *nonies*).

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – La mission « Enseignement scolaire » sera dotée en 2017 de 70 milliards d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, soit une augmentation de plus de 4 % de ses crédits, correspondant à 3 milliards d’euros, par rapport à 2016. Formidable !, direz-vous. Mon jugement est plus nuancé.

Parmi les points positifs, l’indemnité de suivi et d’accompagnement des élèves (ISAE) versée aux enseignants du premier degré est revalorisée. Actuellement, les instituteurs ne perçoivent que 400 euros, les enseignants du secondaire, 1 200 euros. Le budget propose un alignement, qui bénéficiera à 300 000 enseignants. Cette mesure a un effet symbolique et matériel considérable ; j’y suis favorable.

Les moyens en faveur de l’enseignement technique agricole continuent de croître. Le programme 143 verra ses crédits augmenter de 2,5 % par rapport à 2016. Le coût unitaire de formation par élève devrait être contenu ; on optimise les heures d’enseignement, notamment en réduisant le nombre d’enseignements en très petits groupes qui coûtent cher.

Je salue l’effort entrepris en matière de scolarisation des élèves handicapés. En 2015-2016, ils étaient près de 280 000 à être scolarisés.

Enfin, le niveau de crédits alloués au fonds de soutien aux activités périscolaires, fixé à 373 millions d’euros, apparaît plus sincère que l’an dernier – il était alors de 319 millions d’euros.

Mais ce budget ne s’attaque pas au vrai problème, à savoir la diminution constante de la performance de l’enseignement français, selon les enquêtes nationales et internationales. Ainsi, seuls 82 % des élèves entrant en sixième maîtrisent la compétence 1 du socle commun (la maîtrise de la langue française) et 72 % la compétence 3 (principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique).

L’enquête PISA de 2012 montre que le fossé se creuse entre une élite scolaire dont le niveau continue de progresser et une part croissante d’élèves rencontrant des difficultés. Ces écarts s’expliquent notamment par le poids des déterminismes sociaux en France, pays de l’OCDE où le milieu d’origine a le plus d’influence sur les résultats scolaires.

Face à ce diagnostic, et conformément à ses engagements électoraux, le Gouvernement n'offre d'autre réponse que le dogme des effectifs.

M. Didier Guillaume. - C'est une des réponses...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. - En 2017, 11 802 postes seront créés. Si les schémas d'emplois pour 2016 et pour 2017 étaient respectés, l'objectif de 55 000 créations de postes sur le quinquennat serait atteint. Mais la statistique est la forme suprême du mensonge ! En réalité, ces créations de postes mélangent différentes catégories de personnels : les assistants d'éducation pour 2 150 postes, les accompagnants aux élèves en situation de handicap pour 4 251 postes, les assistants de vie scolaire individuels pour 195 postes. En outre, près de la moitié de ces créations de postes concerne des stagiaires, qui n'enseignent qu'à mi-temps. Par ailleurs, les postes ouverts ne sont pas nécessairement pourvus. Entre 2012 et 2015, 4 075 postes sont ainsi restés vacants, qui plus est dans les matières les plus fondamentales - français, mathématiques et langues vivantes étrangères. C'est inquiétant et souligne le déficit d'attractivité de la profession.

Le Gouvernement a choisi une politique du chiffre dangereuse.

D'une part, les niveaux attendus aux concours de recrutement risquent de diminuer. Certains jurys de CAPES indiquent avoir pris en compte le nombre de postes ouverts dans la fixation des seuils d'admission et d'admissibilité plutôt que les capacités des impétrants. D'autre part, pour combler les vacances, le ministère a recours, dans l'urgence, à un nombre important de contractuels, recrutés parfois par simple appel téléphonique.

Le rééquilibrage en faveur du premier degré demeure insuffisant. L'augmentation de 3 milliards d'euros des dépenses de personnel résulte dans une large mesure de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), général à la fonction publique. L'effort n'est donc pas ciblé sur le primaire.

Il n'y a pas non plus d'effort de maîtrise des dépenses non salariales. Ainsi, le coût du système d'information de gestion des ressources humaines Sirhen a explosé, passant d'une prévision de 80 millions d'euros à 323 millions d'euros. À l'heure actuelle, seuls 18 000 agents sont gérés par ce système d'information.

Le plan numérique à l'école se traduira par une dépense de 190 millions d'euros alors que les professionnels doutent de l'efficacité pédagogique de cette mesure. Les opérateurs de l'éducation nationale ne participent en rien à l'effort d'économie globale de fonctionnement. La subvention pour charges de service public des opérateurs augmentera de plus de 3 millions d'euros en 2017.

L'article 55 *octies*, introduit à l'Assemblée nationale, tire les conséquences de la pérennisation de la dérogation pour les communes qui organisent la semaine scolaire sur huit demi-journées, et concentrent toutes

les activités périscolaires sur la neuvième demi-journée : elles pourront continuer à percevoir les aides du fonds de soutien aux activités périscolaires.

L'article 55 *nonies* prend en compte la suppression de l'échelonnement indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants bi-admissibles à l'agrégation, et qui leur rappelait le souvenir de leur double échec. Cette mesure adoptée par l'Assemblée nationale est bienvenue.

Parce que les 3 milliards d'euros mobilisés pour l'enseignement scolaire ne servent pas à opérer un rééquilibrage en faveur du primaire et, plus généralement, ne permettront pas de répondre aux vrais défis de l'éducation nationale, je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », même si je reconnais que sur certains points, il y a eu des gestes responsables.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Avec 70 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement en 2017, la mission « Enseignement scolaire » constitue, de loin, le principal poste du budget de l'État. Cet effort, qui traduit le choix de notre pays de consacrer une part importante de ses dépenses publiques à la formation de sa jeunesse, constitue globalement un motif de satisfaction.

Le budget 2017 de la mission, en augmentation de près de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, apporte certaines réponses. À la différence de Gérard Longuet, j'estime qu'il poursuit le chantier de reconstruction d'un vivier de personnels plus nombreux et mieux formés, après les coupes drastiques opérées sous le précédent Gouvernement : 80 000 postes avaient été supprimés en raison du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite. Les effets de cette politique se font encore sentir, alors que les créations de postes annoncées concernent pour la moitié des enseignants stagiaires qui ne passent que la moitié de leur temps à enseigner, le reste étant consacré à la formation.

Il fallait augmenter les effectifs pour répondre à la hausse de la démographie scolaire – entre 2011 et 2015, le nombre d'élèves a augmenté de 7,7 % – mais aussi pour renforcer certains dispositifs en faveur des élèves rencontrant des difficultés particulières. Je pense aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté.

Les 11 802 créations de postes prévues étaient nécessaires mais seront insuffisantes pour répondre aux besoins de notre système éducatif.

Nous constatons tous, sur le terrain, la faiblesse du taux de remplacement des courtes absences, les difficultés des chefs d'établissement à mettre un enseignant devant chaque classe.

Le nombre élevé de postes vacants ou pourvus par des enseignants stagiaires contraint de nombreux établissements, souvent situés dans les académies les moins favorisées, à recourir à des enseignants contractuels qui

ne sont généralement pas formés. Ce n'est pas acceptable, sachant que notre système scolaire figure parmi les plus inégalitaires de l'OCDE.

Cette situation doit s'analyser au regard de la faible attractivité du métier d'enseignant, liée à la dégradation des conditions de travail et de la condition matérielle des enseignants.

Un effort significatif en matière de rémunération a certes été entrepris ces dernières années avec la création de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves versée aux enseignants du premier degré depuis 2013 ou encore la revalorisation des indemnités pour les enseignants de l'éducation prioritaire. Cet effort sera amplifié en 2017.

Le premier degré demeure cependant le parent pauvre de notre système, alors que les difficultés scolaires se cristallisent à cette période. Les études nationales et internationales montrent que la proportion d'élèves ne maîtrisant pas les compétences fondamentales en fin de CE1, de l'ordre de 20 %, est à peu près la même en fin de troisième. L'effort de rééquilibrage en faveur du primaire mérite d'être poursuivi.

Plus généralement, la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR), dont le coût pour 2017 est estimé, contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » comprise, à plus de 780 millions d'euros, se traduira par des hausses de revenu significatives pour les enseignants. Ce geste, bien que trop tardif, était attendu.

Néanmoins, comme Gérard Longuet, je pense qu'un effort plus soutenu aurait pu être fait en faveur des enseignants les plus jeunes, alors que le protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » se concentre sur la fin de carrière.

Le plan en faveur de la jeunesse annoncé en avril 2016 par le Premier ministre, dont le coût est estimé à 72 millions d'euros en 2017, comporte différentes mesures qui vont dans le bon sens.

L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) destinée aux jeunes de moins de vingt-huit ans permettra d'assurer la transition entre l'école et la vie professionnelle. Je regrette cependant que l'Assemblée nationale ait voté un amendement du Gouvernement visant à diminuer de 47,5 millions d'euros les crédits consacrés à ces dispositifs.

L'an dernier, je m'étais inquiété de la réforme annoncée des bourses de lycée. Le dispositif qui nous est proposé devrait se traduire par une simplification des conditions d'attribution et par une augmentation de l'ordre de 10 % des montants, soit 25 millions d'euros supplémentaires. Attention toutefois à ce que les nouvelles modalités d'attribution ne se traduisent pas par une diminution du nombre de bénéficiaires.

Si le budget 2017 de la mission « Enseignement scolaire » présente certains points de satisfaction, il me semble manquer d'ambition face, par

exemple, au déficit d'attractivité du métier d'enseignant, lié notamment à la faiblesse des salaires en début de carrière.

Par ailleurs, l'effort de 100 millions d'euros consacré à la formation continue en 2017 est un minimum compte tenu de la mise en œuvre de la réforme du collège et de la volonté de développer l'usage du numérique dans les établissements. Aussi je vous proposerai de vous abstenir sur ce budget.

Je considère que les dérogations prévues par le décret « Hamon », puis le décret du 1^{er} août 2016, tendent purement et simplement à revenir sur la réforme des rythmes scolaires. Néanmoins, la suppression de l'article 55 *octies* aurait pour conséquence de pénaliser financièrement les communes ayant mis en œuvre ces dérogations. Aussi, je m'abstiendrai sur cet article.

S'agissant de l'article 55 *nonies*, il me semble relever du domaine réglementaire. Le ministère m'a cependant indiqué que l'inscription au niveau législatif permettrait d'en asseoir le fondement juridique. Je m'abstiendrai donc également sur cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci à nos rapporteurs, dont le constat ressemble étrangement à celui de l'année dernière. Les choses n'ont pas beaucoup changé. Malheureusement, dans le classement PISA, la France recule. Plus inquiétant, la France est, en matière d'éducation, de plus en plus inégalitaire, avec d'un côté un enseignement élitiste et, de l'autre, une frange de la population scolaire écartée des savoirs fondamentaux. Je regrette que le Gouvernement ait mis fin à des expériences utiles, comme les internats d'excellence devenus « internats de la réussite » ou d'autres solutions à destination des élèves en très grande difficulté, en décrochage ou exclus du système scolaire.

Nous consacrons beaucoup de moyens à l'enseignement, mais notre système scolaire laisse de côté beaucoup d'élèves. La France consacre plutôt moins de moyens au primaire que les autres pays, au profit du secondaire, qui se disperse, propose beaucoup trop d'options. Pour ma part, dans mon lycée du centre de Paris, j'avais choisi l'option menuiserie...

Concentrons les moyens sur les savoirs fondamentaux, sur le primaire, où la France est en retrait, et essayons d'offrir des solutions adaptées aux élèves les plus en difficulté. L'augmentation des effectifs n'est pas la réponse et ne se traduit pas par une réduction des inégalités ; le classement PISA est à cet égard très inquiétant.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Ce budget connaît-il est vrai une hausse importante : 3 milliards d'euros, c'est trois fois le budget de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Mais les deux tiers de cette augmentation sont dus aux augmentations de salaires et de pensions : seulement 1,2 milliard d'euros

sont consacrés aux politiques éducatives, ce qui n'est pas négligeable, je l'admets.

Comme l'a dit Gérard Longuet, ce budget ne s'attaque pas à la vraie cause de l'échec scolaire, à savoir l'échec dans le premier segment du primaire - dernière année de maternelle, CP et CE1, ce « premier cycle » prévu par la loi « Jospin » mais jamais appliqué. L'avenir scolaire d'un jeune est quasiment scellé le jour de son septième anniversaire. Sur les 140 000 jeunes qui sortent sans diplôme ni qualification du système scolaire, un sur deux avait soit redoublé le CP, soit connu des difficultés au cours de ce premier cycle, dans un pays où le déterminisme social est total. Il faut donc faire porter les efforts sur ce cycle. Des crédits ont été redéployés mais ils demeurent largement insuffisants et l'on accorde trop peu de moyens aux pédagogies qui permettraient aux enseignants, pour peu qu'ils y soient formés, de tenter d'améliorer les choses.

En outre, le métier de professeur des écoles n'est pas assez attractif ; leur rémunération est inférieure de 20 % à celle des professeurs du secondaire ; sur une carrière, elle est inférieure de 30 % à celle de leurs homologues allemands. L'inflation budgétaire n'est manifestement pas la réponse, puisque le budget de l'enseignement scolaire a doublé ces vingt dernières années.

À son arrivée au ministère de l'éducation nationale, Jack Lang lancé un plan de création de 185 000 postes d'enseignant sur cinq ans. Or selon l'enquête PISA de 2010, qui portait sur les enfants qui avaient bénéficié de ces moyens supplémentaires, les résultats ne se sont pas améliorés. Il faut donc redéployer les moyens vers le primaire, former les enseignants à des pédagogies adaptées pour rattraper les jeunes décrocheurs.

C'est pourquoi je proposerai à la commission de la culture de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la mission, sans nier les efforts qui ont été faits dans certains domaines, mais qui restent insuffisants.

M. Maurice Vincent. - La majorité sénatoriale a décidé qu'il n'était pas souhaitable de débattre du budget. Je le regrette d'autant plus que nos rapporteurs spéciaux ont bien travaillé - en particulier pour parler d'autre chose que du budget ! Le Gouvernement a encore mieux travaillé en présentant un budget que nous aurions eu plaisir à défendre. Peut-être est-ce pour cela, d'ailleurs, que vous avez décidé de ne pas en discuter. Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition de notre rapporteur Gérard Longuet de rejeter les crédits. C'est un budget à mettre sous verre, quand on entend ce qui, peut-être, nous arrivera l'année prochaine.

M. Vincent Delahaye. - Année après année, les moyens par élève sont plus élevés que la moyenne tandis que les résultats et le niveau sont inférieurs à la moyenne, de même que la rémunération des enseignants, et l'on ne consacre pas suffisamment de moyens au premier degré.

Le diagnostic est clair, mais rien ne change. Ce projet de budget ne marque aucune inflexion, et ne propose que de poursuivre les créations de postes.

J'aimerais disposer d'un tableau synthétique retraçant l'évolution du nombre d'élèves, du nombre de classes et du nombre d'enseignants.

La réforme des rythmes scolaires reste contestée et contestable. J'aimerais qu'on en dresse le bilan. L'État y consacre 373 millions d'euros, somme jugée plus sincère par nos rapporteurs. Mais si l'on ajoute le coût pour les collectivités locales, quel est son coût global en année pleine ? Il faudra qu'un prochain gouvernement revienne sur cette réforme.

Le groupe de l'UDI-UC s'associera à la proposition de Gérard Longuet de rejeter ce projet de budget.

M. Éric Bocquet. – Je suis toujours réservé sur l'emploi du terme de « performance » à propos du système éducatif.

Le déterminisme social est malheureusement une réalité ; la catégorie sociale de l'élève détermine son bagage culturel et lexical à l'entrée en CP, et même en maternelle. Un élève qui réussit en CP dispose de deux fois plus de mots qu'un élève en difficulté. La situation se dégrade. Si notre pays est encore capable de former l'élite dont il a besoin, il laisse malheureusement de côté beaucoup trop d'élèves.

Les inégalités sociales croissent dans notre pays. Comment vit un enfant dont la famille fréquente les Restaurants du cœur ? Quelle est son appétence pour l'éducation, pour l'école, quel est son projet, sa motivation, son avenir ? Sans tomber dans le misérabilisme, il faut avoir cela en tête.

Les écarts s'accroissent au fil de la scolarité, jusqu'à doubler. Les moyens humains ne régleront certes pas tout et l'école ne pourra pas résorber seule ces inégalités – il faut en parallèle poser la question du chômage, des inégalités de revenus, etc. –, mais ils sont quand même essentiels : une classe de vingt-quatre élèves autonomes ou une classe de quinze élèves en difficulté, ce n'est pas la même chose et la réussite n'est pas la même au bout.

M. Dominique de Legge. – On note une progression importante des effectifs d'élèves en situation de handicap : plus 53 415 élèves, soit 23 %. Faut-il y voir un meilleur accueil et une meilleure intégration des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire ou bien une augmentation du nombre de personnes en situation de handicap ? Dans ce cas, quelle est la nature du handicap ?

M. Marc Laménie. – Il s'agit là du premier budget de la nation – plus de 70 milliards d'euros. Les moyens humains sont indispensables, mais, en dépit du dévouement des enseignants, les difficultés rencontrées sont nombreuses et cruelles.

Entre 1980 et 2015, les dépenses engagées par l'État, les collectivités territoriales et les ménages sont passées de 66 milliards d'euros à 130 milliards d'euros. Comment se répartissent les personnels entre l'administration centrale et les classes d'enseignement ? Les programmes sont de plus en plus denses alors que les fondamentaux - l'écriture, la lecture, le calcul - sont trop souvent laissés de côté. C'est réellement sur le premier degré que devraient porter les efforts.

Mme Marie-France Beaufile. - N'en déplaise à Gérard Longuet, l'éducation prioritaire a démontré que le travail en petits groupes, particulièrement dans le primaire, avait bien souvent permis à des enfants d'entrer au collège mieux armés. C'est un point sur lequel il ne faut pas céder.

L'enseignement agricole a également su, avec des petits groupes, aider des élèves à rattraper leurs difficultés et obtenir de très bons résultats. Malheureusement, ces classes spécifiques n'ont pas été maintenues.

Par ailleurs, je sais que le ministère de l'éducation a engagé un travail d'audit et d'analyse des nouveaux rythmes scolaires. Ma ville a été partie prenante à ce travail d'appréciation. A-t-on eu quelques échos ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. - Je partage l'analyse du rapporteur général : le qualitatif et l'orientation vers des procédures de succès sont absentes de ce projet de budget. C'est pourquoi nous considérons que les moyens ne sont pas mobilisés en faveur de ce qui est le plus important : l'enseignement primaire et le soutien aux pédagogies qui marchent.

Pour répondre à Marie-France Beaufile, le travail en petits groupes permet incontestablement de remettre dans le « droit chemin » des élèves qui s'en éloigneraient. Ce que nous reprochons au système, c'est l'absence de détection en amont : on ne prête pas assez d'attention aux difficultés constatées *ab initio* chez les très jeunes enfants dont le vocabulaire est trop limité - on en revient au déterminisme social - parce qu'ils sont issus d'un milieu où le vocabulaire est insuffisamment étendu, différencié, adapté. Si nous portions un regard plus attentif sur le tout début du primaire, nous éviterions les sessions de rattrapage.

Le coût budgétaire des petits groupes pose essentiellement problème dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement professionnel. En tant qu'élus locaux, nous sommes comptables : nous voulons toujours maintenir les établissements et récusons des regroupements qui seraient pertinents. Je parle d'expérience, élu d'une région de tradition industrielle où les lycées professionnels ont repris les formations d'organismes créés grâce à des initiatives privées patronales, consulaires ou paternalistes. Chaque établissement cultive sa singularité ; il s'ensuit une grande dispersion des moyens avec un ratio enseignant par élève très faibles. Cela coûte très cher et n'a guère d'utilité.

Quand il s'agit de rattraper un retard en lecture, le travail en petits groupes peut être pertinent, mais on évitera d'en arriver là si l'on décèle les difficultés en amont.

La commission a demandé à votre rapporteur spécial de travailler sur les heures supplémentaires dans le second degré. Ce travail, qui sera restitué début décembre, sera l'occasion d'aborder la question de la durée du travail de l'enseignant, problème à peu près sans solution statistique car nous ne sommes pas dans une logique comptable comparable aux minutes de production dans la confection ou dans l'emboutissage.

Je ne réponds pas à Jean-Claude Carle, dont je partage entièrement le point de vue.

À Maurice Vincent, je répondrai que nous aurons un débat non pas sur le budget, mais sur les heures supplémentaires, lors de la restitution du travail que j'ai mené le 7 décembre. Quand un budget est consacré essentiellement aux salaires, on peut demander si le temps de travail est utilisé pertinemment. Vous avez raison de souligner la nécessité d'un effort quantitatif et nous avons raison de dire que cet effort, s'il n'est pas doublé une réflexion qualitative sur l'utilisation de cette masse d'heures considérable, risque de nous faire perdre un peu d'argent.

Pour répondre à la remarque de Vincent Delahaye, une synthèse des statistiques sur les élèves, les classes et les enseignants manque en effet, il s'agit de l'une des recommandations que je formule dans mon rapport sur les heures supplémentaires.

L'association des maires de France évalue le coût global du périscolaire à un montant compris entre un milliard d'euros et 1,2 milliard d'euros ; la contribution de l'État représente donc un petit tiers du coût total. Le problème, c'est le secondaire, notamment son deuxième cycle : les moyens sont trop importants par rapport aux performances.

Éric Bocquet a malheureusement raison d'évoquer le déterminisme social et la reproduction des inégalités sociales. L'action des collectivités locales pour essayer d'impliquer les élus, les associations et les parents devrait constituer une réponse. Si l'on considère l'éducation nationale comme un producteur et les parents comme de simples consommateurs, on va l'échec. Je constate, y compris dans des quartiers difficiles, le développement de l'enseignement privé sous contrat. Cela résulte de l'engagement des parents. Toute action d'enseignement qui ne mobilise pas les parents, qui ne les oblige pas à s'intéresser à l'éducation de leurs enfants est condamnée à perpétuer le déterminisme social. C'est aussi l'occasion de mettre les parents à niveau.

Les chiffres évoqués par Dominique de Legge traduisent une meilleure compréhension des élèves en situation de handicap. Le handicap est-il, comme l'horizon, une ligne qui recule à mesure qu'on avance ? Je pense en effet que le handicap « traditionnel » s'efface au profit d'un

handicap psychologique plus subtil mais réel. Où situer la frontière entre le handicap structurel et le handicap déterminé par l'environnement ? On s'aperçoit que les inadaptations traditionnelles diminuent en nombre grâce aux progrès de la médecine, mais qu'en revanche les inadaptations à la vie collective s'accroissent, pour des raisons plus sociales que somatiques.

Pour répondre à Marc Laménie, l'enseignement est supporté par l'État mais aussi par les collectivités locales et par les familles. Les défaillances de l'un sont-elles compensées par les autres ? Non. Il faudrait un partage des responsabilités et des engagements. Je constate que les ménages dépensent plus et n'hésitent pas, quitte à « se saigner », à s'adresser à l'enseignement hors contrat, dans le secondaire comme dans le supérieur : c'est une réponse, pas toujours pertinente, à une inquiétude. Pour nous tous qui avons la passion du service public et de la réussite publique, c'est un peu décevant. Bien que libéral, je n'ai pas envie pour autant de « marchandiser » complètement l'enseignement. Il suffit d'ailleurs d'observer les publicités dans les transports en commun pour les services de soutien scolaire.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je vais me situer peut-être un peu plus dans l'idéologie...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Dans la conviction !

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Il me semble que les difficultés rencontrées par notre système scolaire résultent de choix politiques.

Nous avons rencontré à la fois les organisations enseignantes, les parents d'élèves, qui ont évoqué ces problèmes et proposé des solutions. Peut-être faudrait-il faire une synthèse de toutes ces propositions pour introduire de l'efficacité dans notre système scolaire.

On croit détenir la vérité ; or je crois plutôt que c'est la vérité qui nous tient.

S'agissant des rythmes scolaires, peut-être faut-il aborder les choses autrement pour satisfaire les aspirations des Françaises et des Français. Parents d'élèves, organisations d'enseignants ou personnels de l'éducation nationale, le premier reproche qu'ils peuvent nous faire, c'est de ne pas les écouter.

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

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 55 *octies* et 55 *nonies*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- Mme Agathe CAGÉ, directrice-adjointe du cabinet ;
- 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. Damien COUSTAIN, chargé de mission.

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