

N° 144

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean-Claude CARLE et Mme Françoise FÉRAT,

Sénateurs.

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, présidente ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, vice-présidents ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, secrétaires ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danièle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**  
**Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. UN BUDGET ÉLECTORALISTE, MARQUÉ PAR LA CROISSANCE INSOUTENABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>9</b>
<b>A. CRÉATIONS DE POSTES ET MESURES CATÉGORIELLES .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le coût écrasant des mesures salariales générales et catégorielles.....</i>	<i>9</i>
2. <i>L'achèvement de la création des 60 000 postes.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Une politique du chiffre difficilement soutenable et qui ne se traduit pas par une     amélioration du service rendu .....</i>	<i>11</i>
<b>B. LES DEMANDES D'OUVERTURES DE CRÉDITS POUR 2017 .....</b>	<b>12</b>
1. <i>L'enseignement scolaire public du premier degré.....</i>	<i>12</i>
2. <i>L'enseignement scolaire public du second degré.....</i>	<i>14</i>
3. <i>La vie de l'élève.....</i>	<i>16</i>
4. <i>L'enseignement privé du premier et du second degrés.....</i>	<i>20</i>
5. <i>Le soutien de la politique de l'éducation nationale .....</i>	<i>21</i>
<b>II. UNE « PRIORITÉ AU PRIMAIRE » TRÈS RELATIVE ET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX .....</b>	<b>24</b>
<b>A. L'ÉCOLE PRIMAIRE : DES RÉSULTATS DÉCEVANTS POUR UN INVESTISSEMENT INSUFFISANT .....</b>	<b>24</b>
1. <i>L'acquisition des fondamentaux doit constituer la priorité absolue du système éducatif .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Un déséquilibre persistant de la dépense d'éducation au détriment de l'enseignement     primaire .....</i>	<i>30</i>
<b>B. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE PRIMAIRE .....</b>	<b>32</b>
1. <i>La « priorité au primaire » est au cœur de la refondation de l'école .....</i>	<i>32</i>
2. <i>Une augmentation indéniable des moyens qui ne se traduit pourtant pas par un véritable     rééquilibrage du financement .....</i>	<i>33</i>
3. <i>Sur le plan qualitatif, une priorité au primaire diluée et difficilement mise en œuvre .....</i>	<i>37</i>
4. <i>Des aspects négligés, qui permettraient pourtant de créer les conditions d'une meilleure     acquisition de la maîtrise des fondamentaux.....</i>	<i>44</i>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>51</b>

---

<b>SECONDE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE</b> .....	55
<b>I. UN BUDGET EN NETTE AUGMENTATION, DANS LE RESPECT DE LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE</b> .....	55
<b>A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CRÉDITS, PORTÉE PAR LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	55
1. <i>L'exécution de la loi de finances initiale pour 2016</i> .....	55
2. <i>L'évolution des crédits pour 2017</i> .....	56
3. <i>Le financement de l'enseignement privé : la reconduction des protocoles de 2013</i> .....	61
<b>B. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES PAR LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE</b> .....	62
1. <i>La construction du schéma d'emplois</i> .....	62
2. <i>L'évolution des effectifs d'élèves</i> .....	64
<b>II. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE QUI DOIT ENCORE TROUVER PLEINEMENT SA PLACE AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF</b> .....	66
<b>A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE DEMEURE UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE</b> .....	66
1. <i>Des taux élevés d'insertion professionnelle et de poursuite d'études</i> .....	66
2. <i>Le bilan nuancé de la rénovation de la voie professionnelle</i> .....	69
<b>B. UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE À CONSOLIDER</b> .....	73
1. <i>L'orientation, une question stratégique</i> .....	73
2. <i>Développer les mutualisations</i> .....	74
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	77
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	79
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	97
<b>ANNEXE</b> .....	99

Au cours de sa réunion du 23 novembre 2016, sous la présidence de Mme Catherine Morin-Desailly (UDI-UC - Seine-Maritime), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a examiné les crédits de **la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2017** sur les rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle (Les Républicains - Haute-Savoie) et de Mme Françoise Férat (UDI-UC - Marne).

**La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » et un avis favorable à l'adoption des deux articles rattachés.**



Mesdames, Messieurs,

Avec un montant global de plus de 70 milliards d'euros, dont près de 93 % de dépenses de personnel, qui financent plus d'un million d'emplois, la mission « Enseignement scolaire », placée sous la double responsabilité du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en charge de l'enseignement technique agricole, est le premier budget de l'État. Elle est aussi et surtout la plus haute responsabilité et le plus grand investissement de la Nation.

Votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2017 selon deux thématiques complémentaires :

- **l'avis de M. Jean-Claude Carle (première partie)** sur les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, retrace les grandes évolutions de crédits et d'emplois et les effets des politiques éducatives ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (deuxième partie)** porte sur l'analyse des crédits alloués à l'enseignement technique agricole.



---

## PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

### I. UN BUDGET ÉLECTORALISTE, MARQUÉ PAR LA CROISSANCE INSOUTENABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

#### A. CRÉATIONS DE POSTES ET MESURES CATÉGORIELLES

Les crédits de paiement des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant du ministère de l'éducation nationale s'élèvent à 68,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une progression de 2,95 milliards d'euros (+4,5 %).

L'essentiel des crédits de la mission sont inscrits au titre des dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 63,9 milliards d'euros, soit 93,2 % du total. En outre, les versements au profit du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'élèvent à 19,8 milliards d'euros. **L'augmentation des crédits est essentiellement imputable à la forte croissance des dépenses de personnel (+ 2,9 milliards d'euros).**

#### 1. Le coût écrasant des mesures salariales générales et catégorielles

Votre rapporteur pour avis constate qu'**une part significative de ces dépenses nouvelles n'est que la traduction de mesures applicables à l'ensemble de la fonction publique, sans lien direct avec la politique éducative en tant que telle.**

**La mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et les hausses successives de la valeur du point d'indice représentent à eux seuls une dépense supplémentaire de 1,46 milliard d'euros pour l'année 2017, soit la moitié environ de l'augmentation du budget de la mission « Enseignement scolaire ».**

De plus, la contribution du glissement vieillesse-technicité (GVT) à la hausse des dépenses de personnel s'élève pour l'année 2017 à 411,6 millions d'euros.

Enfin, la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) à compter de la rentrée scolaire 2016 se traduit par une dépense supplémentaire de 303,5 millions d'euros.

## 2. L'achèvement de la création des 60 000 postes

Le projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit dans le cadre de la création de 54 000 postes dans l'éducation nationale pendant la durée de la législature.

### Répartition des créations de postes prévues dans l'éducation nationale 2012-2017 (en ETP)

<b>Réforme de la formation initiale</b>	<b>27 000</b>
- dont enseignants stagiaires	26 000
- dont enseignants titulaires formateurs	1 000
<b>Enseignants titulaires</b>	<b>21 000</b>
<b>dont premier degré (public et privé)</b>	<b>14 000</b>
- scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
- renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
- amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
<b>dont second degré (public et privé)</b>	<b>7 000</b>
- collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels ; lutte contre le décrochage	4 000
- amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
<b>Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire</b>	<b>6 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>54 000</b>

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

**Le schéma d'emplois pour 2017 prévoit la création de 11 662 équivalents temps plein (ETP), répartis comme suit :**

- 4 311 ETP d'enseignants dans le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 4 400 ETP d'enseignants et 150 ETP de personnels administratifs, techniques et de service dans le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 1000 postes d'enseignants, répartis pour moitié entre les premier et second degrés, au profit du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;

- sur le programme 230 « Vie de l'élève », 1 801 ETP, dont 200 de personnels médico-sociaux, médecins, infirmières et assistantes sociales, 250 de conseillers principaux d'éducation (CPE) et 1351 d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

La création de ces 11 662 postes permet au Gouvernement d'atteindre l'objectif de créer, du moins budgétairement, les 54 000 postes prévus par la loi du 8 juillet 2013<sup>1</sup>.

#### Créations de postes prévues dans l'enseignement scolaire par année

(en ETP)

2012	2013	2014	2015	2016	Total 2012-2016	Reste à créer en 2017	Total
4 326	9 076	8 804	9 421	10 711	42 338	11 662	54 000

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

Le coût de ces créations de postes s'élève, pour l'année 2017, à 455,35 millions d'euros, contributions au CAS « Pensions » comprises. Il se répartit entre 289,69 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 et 165,66 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2017.

### 3. Une politique du chiffre difficilement soutenable et qui ne se traduit pas par une amélioration du service rendu

Votre rapporteur pour avis rappelle que la création budgétaire des postes au sein du projet de loi de finances ne dit rien de leur création effective ainsi que de de l'amélioration du service rendu qui est supposée en résulter.

L'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes met en évidence une sous-réalisation persistante des schémas d'emplois : « sur les 31 627 postes créés entre 2012 et 2015, 27 668 ont été effectivement pourvus » ; il suit que « le ministère doit donc pourvoir un peu plus de 26 000 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici 2017 »<sup>2</sup>.

#### Schémas d'emplois prévus et réalisés depuis 2012

(en ETP)

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Schéma d'emplois prévisionnel	4 326	9 076	8 804	9 421	10 711	11 662
Réalisation du schéma d'emplois	4 068	5 159	8 720	9 606	ND	ND

Source : Cour des comptes

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

<sup>2</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

Votre rapporteur précise que sur les 54 000 postes prévus par la loi de refondation de l'école, **seuls 21 000 ont vocation à être pourvus par des enseignants titulaires** ; toutefois, dans le cadre de leur scolarité, les 26 000 stagiaires effectuent un service à mi-temps devant élèves.

Votre **rapporteur pour avis émet de fortes réserves quant à la poursuite de la politique des recrutements massifs**, qui pose des problèmes de soutenabilité financière et qui obère les marges de manœuvre budgétaire du ministère.

Cette politique se heurte à des difficultés importantes de recrutement, particulièrement criantes, pour le second degré, dans certaines disciplines à l'instar des lettres, des mathématiques et de l'anglais et, pour le premier degré, dans certaines académies peu attractives.

De ce fait, il est à craindre que cette politique se traduise par une baisse de la qualité des recrutements ou, à défaut, par le recrutement accru d'enseignants contractuels, souvent recrutés dans l'urgence et qui ne reçoivent aucune formation à l'enseignement. Le recours aux contractuels, qui représente environ 33 000 ETP dans le second degré et 2 074 ETP dans le premier, tend à se concentrer dans les académies les moins attractives et qui connaissent plus de difficultés à pourvoir l'ensemble des postes d'enseignants, accentuant de ce fait les inégalités entre élèves.

En conclusion, **votre rapporteur pour avis réitère le constat émis par la Cour des comptes**, selon laquelle « *les résultats insatisfaisants de notre système scolaire ne proviennent ni d'un excès, ni d'un manque de moyens budgétaires ou d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants* »<sup>1</sup>.

## **B. LES DEMANDES D'OUVERTURES DE CRÉDITS POUR 2017**

### **1. L'enseignement scolaire public du premier degré**

**Les crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » augmentent de 1,332 milliard d'euros (+ 6,6 %), pour s'établir à 21,5 milliards d'euros.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, rapport public thématique, mai 2013.

### Évolution des crédits du programme 140

(en millions d'euros)

	PLF 2016	PLF 2017	Évolution
1° Enseignement préélémentaire	5 065,6	5 210,7	+ 2,9 %
2° Enseignement élémentaire	9 744,2	10 504,6	+ 7,8 %
3° Besoins éducatifs particuliers	1 770,4	1 849,1	+ 4,4 %
4° Formation des personnels enseignants	803,1	784,3	- 2,3 %
5° Remplacement	1 647,9	1 799,7	+ 9,2 %
6° Pilotage et encadrement pédagogique	1 070,5	1 281,8	+ 19,7%
7° Personnels en situations diverses	91,7	95,4	+ 4 %
<b>Total</b>	<b>20 193,3</b>	<b>21 525,5</b>	<b>+ 6,6 %</b>

Source : PAP 2017

Cette augmentation est quasiment intégralement imputable à la croissance des dépenses de personnel (+ 1,327 milliard d'euros, dont 399 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ») :

- 547,9 millions d'euros supplémentaires financent la mise en œuvre du protocole PPCR et la revalorisation du point d'indice ;

- la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) versée aux professeurs des écoles, portée de 400 à 1 200 euros brut annuels à compter de la rentrée 2016, se traduit par une hausse de 258,3 millions d'euros des crédits de titre 2 ;

- l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 et le schéma d'emplois 2017, qui prévoit la création de 4 311 ETP d'enseignants, entraînent une dépense supplémentaire de 227,9 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis note que les crédits de l'action n° 4 consacrés à la formation des personnels enseignants diminuent de 2,33 % ; toutefois, les crédits hors titre 2 consacrés à la formation continue des enseignants du premier degré augmentent de 5 millions d'euros (+ 38 %).

Le ministère annonce une « *revitalisation* » de la formation continue dans le premier degré, par le fléchage, à la rentrée 2016, de 700 ETP supplémentaires en direction du remplacement des enseignants en formation<sup>1</sup>. Un comité national d'orientation de la formation du premier degré a été installé le 7 mars 2016 ; ses recommandations comprennent la mise en place de séminaires inter-académiques centrés sur le cycle 2 et le cycle 3 ainsi que l'enrichissement de l'offre de formations sur Internet, par les parcours « M@gistère ».

<sup>1</sup> Le nombre définitif d'emplois ne sera connu qu'en fin d'année 2016.

## 2. L'enseignement scolaire public du second degré

Le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » voit ses crédits augmenter de 1,17 milliard d'euros (+ 3,7 %) ; ils s'élèvent pour 2017 à 32,4 milliards d'euros.

### Évolution des crédits du programme 141

(en millions d'euros)

	PLF 2016	PLF 2017	Évolution
1° Enseignement en collège	11 153,8	11 531,1	+ 3,4 %
2° Enseignement général et technologique en lycée	6 914,4	7 182,7	+ 3,9 %
3° Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 207,7	4 368,7	+ 3,8 %
4° Apprentissage	7,0	7,2	+ 3,3 %
5° Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 022,8	2 098,4	+ 3,7 %
6° Besoins éducatifs particuliers	1 168,0	1 213,0	+ 3,9 %
7° Aide à l'insertion professionnelle	55,8	57,7	+ 3,3 %
8° Information et orientation	305,4	317,2	+ 3,9 %
9° Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	118,1	122,6	+ 3,8 %
10° Formation des personnels enseignants et d'orientation	648,4	685,1	+ 5,7 %
11° Remplacement	1 401,9	1 461,1	+ 4,2 %
12° Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 180,6	3 303,5	+ 3,9 %
13° Personnels en situations diverses	89,1	92,6	+ 3,9 %
<b>Total</b>	<b>31 273,1</b>	<b>32 441,0</b>	<b>+ 3,7 %</b>

Source : PAP 2017

a) Une augmentation des crédits imputable à la hausse des dépenses de personnel

Cette hausse est intégralement imputable à la hausse des dépenses de personnel (+ 1,2 milliard d'euros), tandis que les crédits hors titre 2 diminuent de 51,9 millions d'euros (- 20,2 %).

Les principaux facteurs de l'augmentation des dépenses de personnel sont :

- l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 et le schéma d'emplois 2017, qui prévoit la création de 4 550 postes, à hauteur de 185,2 millions d'euros ;

- 382,6 millions d'euros au titre des mesures catégorielles, dont le protocole PPCR ;

- 
- 259,5 millions d'euros liés à l'augmentation de la valeur du point fonction publique ;
  - enfin, à hauteur de 191,7 millions d'euros, le financement du GVT solde.

Les crédits consacrés à la formation des personnels enseignants et d'orientation augmentent de 5,7 %, pour atteindre 685 millions d'euros, qui fait suite à une hausse de près de 20 % en 2016. Ces crédits financeront la poursuite du plan de formation continue et d'accompagnement pour l'éducation prioritaire, des actions de formation liées au numérique, la mise en œuvre des nouveaux programmes, dont le cycle 3, ainsi que la réforme du collège.

*b) Le financement du renouvellement des manuels scolaires*

Le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture s'accompagne de l'entrée en vigueur, dès la rentrée 2016, de nouveaux programmes d'enseignement dans l'ensemble des disciplines pour les cycles 2, 3 et 4, élaborés par le Conseil supérieur des programmes (CSP).

L'entrée en vigueur simultanée de l'ensemble de ces nouveaux programmes, phénomène inédit, nécessite le renouvellement de l'ensemble des manuels scolaires. Pour ce faire, le ministère prévoyait initialement une dépense de 300 millions d'euros sur deux ans pour le renouvellement des manuels du collège (dernière année du cycle 3 et cycle 4), en application des articles L. 211-8 et D. 211-15 du code de l'éducation.

En conséquence, la LFI 2016 comportait une dotation de 150 millions d'euros pour le renouvellement des manuels scolaires, destinés à l'achat de manuels de français, de mathématiques et d'histoire-géographie. Le PLF 2017 ne prévoit que 92,1 millions d'euros au sein du programme 141 et 18,4 millions d'euros pour l'enseignement privé, (110,5 millions d'euros au total), soit près de 40 millions d'euros de moins qu'en 2016. Pourtant ces crédits doivent permettre de renouveler l'ensemble des manuels de langues vivantes (hors LV2 en classe de cinquième), de sciences (à l'exception des manuels de sixième) et de langues et cultures de l'Antiquité.

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur pour avis que les crédits prévus à cet effet sont insuffisants : le coût unitaire d'un manuel est estimé à 15 euros par élève par discipline. De plus, les établissements doivent souvent acquérir plus de manuels qu'ils n'ont d'élèves, afin de constituer un stock permettant de remplacer les manuels perdus, volés ou dégradés.

De plus, considérant que « depuis toujours, la compétence pour l'achat des manuels scolaires revient aux communes »<sup>1</sup>, le ministère ne prévoit pas de prendre en charge le renouvellement des manuels scolaires de l'école primaire. Pourtant, aucun texte n'impose aux communes de prendre en charge la fourniture des manuels scolaires ; un décret de 1890 ne fait que leur en reconnaître la faculté<sup>2</sup>. Si, en pratique, la quasi-totalité des communes prennent à leur charge l'acquisition des manuels scolaires, celle-ci n'a pas de caractère obligatoire.

Votre rapporteur pour avis réitère l'observation qu'il avait formulée l'année dernière : il est inadmissible qu'une telle charge, estimée par les éditeurs à 240 millions d'euros, soit imposée aux communes. Il regrette que la subvention exceptionnelle votée par le Sénat à cette fin dans le PLF 2016 ait été supprimée par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

### 3. La vie de l'élève

#### Évolution des crédits de paiement du programme 230

(en millions d'euros)

	PLF 2016	PLF 2017	Évolution
1° Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 357,0	2 405,3	+ 2,1 %
2° Santé scolaire	476,7	493,0	+ 3,4 %
3° Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	794,0	799,1	+ 0,7 %
4° Action sociale	751,6	837,0	+ 11,4 %
5° Politique de l'internat et établissement à la charge de l'État	47,7	53,7	+ 12,5 %
6° Actions éducatives complémentaires aux enseignements	402,6	454,9	+ 13 %
<b>Total</b>	<b>4 829,6</b>	<b>5 043,0</b>	<b>+ 4,4 %</b>

Source : PAP 2017

Les crédits du **programme 230 « Vie de l'élève »**, qui regroupe notamment la santé scolaire, l'accompagnement des élèves handicapés et l'action sociale, **augmentent de 4,4 %, pour atteindre 5,04 milliards d'euros.**

#### a) La santé scolaire

Les crédits consacrés à la santé scolaire s'élèvent à 493 millions d'euros, en augmentation de 3,4 %. Ils permettent de financer la création de 200 ETP de personnels médico-sociaux, médecins, infirmières et assistantes sociales à la rentrée 2017, dont la répartition n'est pas arrêtée.

<sup>1</sup> Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 27 octobre 2015.

<sup>2</sup> Décret du 29 janvier 1890.

**Votre rapporteur pour avis rappelle sa préoccupation quant au sort de la santé scolaire, qui a pour objet de favoriser la réussite scolaire des élèves et de réduire les inégalités en matière de santé (cf. II.B.4).**

*b) L'inclusion des élèves handicapés*

**Les crédits de l'action n°3 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » augmentent de 5 millions d'euros (+ 0,7 %), pour atteindre 799,1 millions d'euros.**

La baisse des crédits hors titre 2 et la hausse correspondante des dépenses de personnel de l'action traduisent la conversion des contrats aidés en emplois d'AESH dans le cadre de la professionnalisation des personnels d'accompagnement. **Votre rapporteur pour avis salue les efforts faits en direction des élèves en situation de handicap, qui s'inscrivent dans la droite ligne des orientations fixées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.**

Votre rapporteur pour avis note toutefois la diminution de 3 millions d'euros des crédits consacrés à la formation des AESH et des personnels en contrat aidé.

*c) La réforme des bourses et le plan en faveur de la jeunesse*

**Les crédits consacrés à l'action sociale augmentent fortement (+ 11,4 %) pour atteindre 837 millions d'euros, dont 604,2 millions consacrés à l'attribution de bourses. 71,3 millions d'euros sont également prévus dans le programme 139 pour financer les bourses des élèves de l'enseignement privé.**

#### **La rénovation des bourses nationales**

Lancée en 2015, la réforme des bourses nationales du second degré a essentiellement ciblé les bourses de lycée et, plus marginalement, celles de collège à des fins d'harmonisation ; elle s'est traduite par 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 et est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2016.

Les bourses de lycée ont été simplifiées afin d'être plus lisibles pour les familles et plus cohérentes avec les bourses de collège et du supérieur. Cette simplification s'est opérée à nombre de boursiers équivalent.

Des dispositions transitoires ont été prévues pour les élèves déjà boursiers de lycée qui accèdent à la rentrée scolaire 2016 à une 2<sup>e</sup> année de CAP ou de brevet des métiers d'art, ou à une classe de première, de terminale ou de brevet de technicien. Ces élèves conserveront, jusqu'à la fin de la durée théorique de leur scolarité, le bénéfice de la bourse obtenue dans l'ancien système, excepté en cas de réorientation, redoublement ou de réexamen des ressources de la famille en cas de modification de la situation familiale.

Les deux dispositifs des bourses de lycée cohabiteront donc jusqu'à la fin de l'année scolaire 2017-2018.

Source : MENESR

---

Outre la revalorisation des bourses de lycée, dont le coût est estimé à 25 millions d'euros, le **plan en faveur de la jeunesse**, présenté par le Premier ministre au printemps 2016, se traduit par **la création de deux nouvelles aides** :

- **l'aide à la recherche du premier emploi**, créée par la loi du 8 août 2016<sup>1</sup>, est accordée pour une durée de quatre mois 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, pour un montant mensuel de 200 euros ; son coût pour l'année 2017 s'élève à 39,4 millions d'euros ;

- **la prime de reprise d'études**, créée par un arrêté du 19 août 2016<sup>2</sup> et mise en place à compter de la rentrée 2016, est versée aux élèves décrocheurs, ayant entre seize et dix-huit ans, qui reprennent une formation du second degré sous statut scolaire ; son montant s'élève à 600 euros, pour un coût attendu de 7,5 millions d'euros en 2017.

Enfin, les crédits destinés aux fonds sociaux sont portés à 65 millions d'euros, soit une progression de 11,4 millions d'euros. Ces 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.

*d) La politique de l'internat*

Les crédits consacrés à la politique de l'internat s'élèvent en 2017 à 53,7 millions d'euros, en hausse de 12,5 % par rapport aux crédits prévus en 2016.

Cette augmentation s'explique principalement par l'ouverture de nouveaux établissements du second degré à Mayotte, dont les frais de fonctionnement sont à la charge de l'État, ainsi que par la prise en charge des frais de fonctionnement de l'internat de Marly-le-Roi.

*e) Les dispositifs de pré-recrutement des enseignants*

Les **crédits consacrés au dispositif des emplois d'avenir professeurs diminuent** de 7 millions d'euros, **marquant l'extinction progressive de ce dispositif**. Les **crédits prévus au titre de ce dispositif s'élèvent pour l'année 2017 à 8 millions d'euros**, dont 3,9 millions au titre de la rémunération des 1 632 bénéficiaires et 4,1 millions au titre de la prise en charge des bourses de service public versées à ces étudiants en complément de leur rémunération<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ces bourses de service public sont prévues au sein de l'action n° 6 du programme 214.

Ce dispositif a vocation à être remplacé par celui des étudiants apprentis professeurs (EAP), dont l'objet et le fonctionnement sont précisés par une circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

### **Le dispositif des étudiants apprentis professeurs**

Mis en place depuis la rentrée 2015, il permet d'identifier en amont du recrutement les étudiants qui souhaitent devenir enseignant en les familiarisant à cette profession. Il est réservé aux étudiants de L2 et de L3 dont le projet est de devenir soit professeur des écoles dans une académie déficitaire, soit enseignant du second degré dans les disciplines qui connaissent des tensions de recrutement.

Il s'agit d'un contrat de droit public d'un an durant lequel l'étudiant suit la formation en première année de master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF) à l'école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) en alternance avec un temps d'exercice du métier d'enseignant dans les classes, en échange d'une rémunération correspondant au SMIC.

L'organisation administrative relève des centres de formations d'apprentis (CFA), le suivi pédagogique et administratif des EAP étant entièrement assuré par les universités et les rectorats.

Les objectifs de recrutement d'EAP fixés aux académies le 1<sup>er</sup> octobre 2015 étaient de 1 028 recrutements d'EAP. Pour l'année scolaire 2016-2017, le contingent est de 1 118 EAP. Le taux de réalisation s'élevait au printemps 2016 à 59 %, soit 602 contrats EAP conclus ou en cours de conclusion.

Les EAP sont rémunérés sur le titre 2. En 2017, le total prévisionnel des rémunérations représente 11,6 millions d'euros soit un coût moyen annuel de 10 435 euros par EAP.

*Source : MENESR*

Votre rapporteur pour avis salue l'engagement de l'éducation nationale dans la voie de l'apprentissage, qui constitue une solution originale et qu'il espère efficace pour pallier les difficultés de recrutement.

#### *f) Le financement de la réforme des rythmes scolaires*

372,9 millions d'euros sont inscrits au sein de l'action n° 6 au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, soit une hausse de 54 millions d'euros par rapport au montant prévu par la loi de finances initiale pour 2016.

À l'occasion de la campagne 2015-2016, 20 267 communes ont bénéficié des aides du fonds de soutien pour un montant total de 355,6 millions d'euros au titre de leurs écoles publiques ; 33,5 % d'entre elles ont bénéficié de la part majorée, pour un total de de 5,6 millions d'élèves bénéficiaires. Par ailleurs, 745 écoles privées sous contrat éligibles, soit 17 % des écoles privées sous contrat, ont bénéficié de 7,6 millions d'euros dont 5,7 millions versés aux communes et 1,9 million aux organismes de gestion

des écoles, conformément aux choix opérés par les communes, avec 40 % de bénéficiaires de la part majorée pour un total de 117 516 élèves bénéficiaires.

Le montant des aides versées en 2015-2016 confirme les réserves exprimées par votre rapporteur pour avis à l'occasion de l'examen du PLF 2016, à savoir que la dotation de 318,7 millions d'euros était largement sous-estimée. Ce montant reposait en effet sur une hypothèse de 80 % des communes couvertes par un projet éducatif territorial (PEDT). Or, à la rentrée 2015, 82 % des communes avaient déjà signé un tel document ou étaient en voie de le faire.

#### **4. L'enseignement privé du premier et du second degrés**

**Le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » voit ses crédits augmenter de manière significative (+ 3,2 %) par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 231 millions d'euros. Son budget s'élève à 7,4 milliards d'euros, constitué à près de 90 % de dépenses de personnel prises en charge par l'État.**

Cette augmentation des crédits provient principalement :

- de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique (+ 72,9 millions d'euros) ;
- à hauteur de 72,5 millions d'euros, de la mise en œuvre du protocole PPCR ;
- de la revalorisation de l'ISAE, pour un coût de 45,2 millions d'euros ;
- de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 et du schéma d'emplois 2017, qui prévoit la création de 1 000 postes d'enseignants, à hauteur de 10,4 millions d'euros ;
- enfin, hors dépenses de personnel, de la hausse du montant du forfait d'externat, qui croît, en 2017, de 19,8 millions d'euros.

Cette augmentation du montant du forfait d'externat est liée à l'accroissement prévisionnel des effectifs à la rentrée scolaire 2016, à 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 à l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

## 5. Le soutien de la politique de l'éducation nationale

### Évolution des crédits de paiement du programme 214

(en millions d'euros)

	PLF 2016	PLF 2017	Évolution
1° Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	388,2	396,9	+ 2,6 %
2° Évaluation et contrôle	78,3	79,9	+ 2,0 %
3° Communication	13,7	13,7	+ 0,5 %
4° Expertise juridique	16,4	16,6	+ 1,4 %
5° Action internationale	10,2	13,8	+ 35 %
6° Politique des ressources humaines	666,9	704,9	+ 5,7 %
7° Établissements d'appui de la politique éducative	152,4	154,2	+ 1,2 %
8° Logistique, système d'information, immobilier	665,3	613,7	- 7,8 %
9° Certification	191,0	198,6	+ 3,9 %
10° Transports scolaires	3,3	3,3	-
<b>Total</b>	<b>2 185,6</b>	<b>2 195,7</b>	<b>+ 0,46 %</b>

Source : PAP 2017

Enfin, le **programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »**, qui rassemble les crédits de l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et de différents opérateurs, **voit ses crédits de paiement demeurer quasiment stables (+ 0,46 %), pour atteindre 2,19 milliards d'euros.**

*a) La poursuite des dépassements des coûts des grands projets du ministère*

**Les dépenses d'investissement** du programme diminuent en apparence de près de 60 millions d'euros (- 64 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Toutefois, cette diminution **résulte du transfert des crédits consacrés aux constructions scolaires en outre-mer vers le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** de la mission « Outre-mer ». **Il s'agit là d'une mesure de pure forme, ces crédits devant être transférés en cours d'exécution vers le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».**

Votre rapporteur pour avis note la **poursuite du dépassement des coûts des projets informatiques et immobiliers du ministère**, et en particulier du programme SIRHEN : prévu initialement pour durer sept ans pour un coût total de 80 millions d'euros, le chantier devrait en durer douze, pour un coût de 393,3 millions d'euros, soit un surcoût de 313,3 millions d'euros. En intégrant le maintien en condition opérationnelle du système et les dépenses de personnel liées à sa réalisation, le coût agrégé du programme

---

atteint 496,4 millions d'euros, à comparer à un gain total attendu de 70,2 millions d'euros sur la durée de vie prévisionnelle de l'application !

**Votre rapporteur pour appelle à une plus grande rigueur est nécessaire dans le pilotage de ces projets, dont les ressources pourraient être mieux employées pour répondre aux véritables priorités du système scolaire**

*b) Un effort insuffisant exigé des opérateurs*

Les subventions pour charges de service public versées aux cinq opérateurs rattachés au programme 214<sup>1</sup>, augmentent de 3,4 millions d'euros pour atteindre 160 millions d'euros.

Le PLF 2017 prévoit une diminution du plafond d'emplois des opérateurs de 38 ETPT, passant de 3 438 à 3 400 ETPT, ainsi que du nombre d'emplois hors plafond, qui passe de 147 à 94 ETPT.

Sur ces 38 suppressions de postes, 25 constituent un abattement technique « correspondant à des postes demeurés vacants lors des exercices précédents » et treize seulement constituent de véritables réductions de postes, répartis entre le CNED (6 ETP) et l'ONISEP (7 ETP).

*c) Le plan numérique pour l'école*

La poursuite en 2017 du déploiement du plan numérique se traduit par une dépense de **191,2 millions d'euros, dont 173,3 millions d'euros seront financés par voie de fonds de concours issus du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2)**. Ces crédits seront ventilés entre :

- 148,4 millions d'euros rattachés au programme 214, afin de financer l'équipement individuel des élèves et des enseignants (128,9 millions d'euros), la commande publique de ressources (15 millions d'euros) le développement de l'accès aux ressources (3,4 millions d'euros) et l'évaluation (1 million d'euros) ;

- 20,5 millions d'euros au profit du programme 141, destinés au financement des ressources numériques ;

- 4,4 millions d'euros rattachés au programme 139, destinés au financement des ressources numériques dans l'enseignement privé.

De plus, 18 millions d'euros sont prévus dans les programmes 140 et 141 pour financer la formation des enseignants au numérique.

Les crédits prévus pour 2017 reposent sur l'hypothèse d'un déploiement de ressources pédagogiques et d'équipements numériques individuels pour les élèves de classe de cinquième dans 50 % des collèges publics et privés sous contrat. Près de 1 700 collèges et plus de 1 800 écoles ont déjà été sélectionnés pour recevoir des équipements mobiles pour leurs

---

<sup>1</sup> Ces opérateurs sont 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) et le réseau Canopé.

---

élèves et leurs enseignants à la rentrée 2016, soit plus de 200 000 élèves équipés grâce à un cofinancement par l'État et les collectivités territoriales.

**Votre rapporteur pour avis réitère les réserves qu'il avait émises l'année précédente sur le bien-fondé de ce plan numérique :**

- en premier lieu, **les précédents plans d'équipement**, à l'instar du plan « Ordicolège 19 » mené en Corrèze, **se sont heurtés à de nombreux obstacles d'ordre logistique et n'ont pas permis d'amélioration significative des acquis des élèves**, pour un coût parfois très élevé<sup>1</sup> ;

- **les travaux de l'OCDE mettent en évidence les effets très mitigés, voire néfastes, de l'utilisation des outils numériques à l'école** ; l'organisation souligne également que **la capacité à en tirer profit dépend étroitement de la maîtrise des fondamentaux**<sup>2</sup> ;

- enfin, au regard de sommes engagées, le rapport coût-efficacité d'un tel investissement est plus que douteux.

---

<sup>1</sup> IGEN, Le plan Ordicolège dans le département de la Corrèze, novembre 2011.

<sup>2</sup> OCDE, Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies – Principaux résultats, PISA, septembre 2015.

---

## II. UNE « PRIORITÉ AU PRIMAIRE » TRÈS RELATIVE ET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

### A. L'ÉCOLE PRIMAIRE : DES RÉSULTATS DÉCEVANTS POUR UN INVESTISSEMENT INSUFFISANT

#### 1. L'acquisition des fondamentaux doit constituer la priorité absolue du système éducatif

##### a) L'impérative maîtrise des savoirs fondamentaux

« Apprenez-leur donc à lire, à écrire et à compter. Ce n'est pas seulement très utile. Ce n'est pas seulement très honorable. C'est la base de tout. » écrivait Charles Péguy dans *L'Argent*. L'enseignement des apprentissages fondamentaux est au cœur de la mission de l'école, en ce que leur maîtrise est déterminante pour l'avenir scolaire et professionnel des élèves ; en effet, « les connaissances de base sont la condition de toutes les autres ; sans elles, c'est la scolarité tout entière qui devient une entreprise impossible »<sup>1</sup>.

Or, dans son rapport de 2007 consacré à l'école primaire, le Haut Conseil de l'éducation (HCE) observait que « chaque année, quatre écoliers sur dix, soit environ 300 000 élèves, sortent du CM2 avec de graves lacunes : près de 200 000 d'entre eux ont des acquis fragiles et insuffisants en lecture, écriture et calcul ; plus de 100 000 n'ont pas la maîtrise des compétences de base dans ces domaines. Comme la fin du CM2 n'est plus la fin de l'école obligatoire, leurs lacunes empêcheront ces élèves de poursuivre une scolarité normale au collège<sup>2</sup> ».

C'est également à l'école primaire, et dans les toutes premières années de la scolarité, que se cristallise la difficulté scolaire. Le HCE soulignait **une « corrélation très forte entre les niveaux observés au cours préparatoire (CP) et à l'entrée en sixième. Ainsi, les élèves qui sont en difficulté dès leur entrée au CP le sont toujours, dans leur quasi-totalité, par la suite : l'école élémentaire ne permet pas, en général, de réduire les difficultés repérées au début de la scolarité obligatoire<sup>3</sup>. »** **L'étude des profils des décrocheurs scolaires révèle que plus de la moitié d'entre eux présentent des difficultés importantes dès l'entrée en sixième : « plus de la moitié y avaient alors des résultats dans le quart le plus faible des scores à l'évaluation nationale à l'entrée au collège, que ce soit en mathématiques ou en français, et 60 % étaient parmi les élèves les plus faibles en lecture »<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> Institut Montaigne, Contribution à la concertation sur l'école : priorité au primaire, juillet 2012.

<sup>2</sup> Haut Conseil de l'éducation, L'école primaire, Bilan des résultats de l'école, 2007.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> INSEE, Les décrocheurs du système éducatif : de qui parle-t-on ?, Vue d'ensemble – portrait de la population, 2013.

L'enseignement des savoirs fondamentaux a également une portée systémique, en ce qu'il a des conséquences importantes sur la qualité de l'enseignement dispensé au collège puis au lycée. Dans sa contribution à la concertation sur l'école, en 2012, l'Institut Montaigne insistait sur le fait que c'est à l'école primaire « *que se forment les difficultés qui se transmettent et s'étendent ensuite à l'ensemble du système* »<sup>1</sup>. L'école primaire constitue ainsi le segment clef du système éducatif, où se joue la réduction de l'échec scolaire et des inégalités sociales ; dans son rapport consacré aux inégalités scolaires, le Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO) souligne qu'« *un primaire réussi est le pilier d'une scolarité réussie, particulièrement pour les élèves défavorisés pour lesquels le contexte de scolarisation est plus important* »<sup>2</sup>.

Les résultats des évaluations PISA menées par l'OCDE en 2012 mettent en évidence un écart très important entre les résultats obtenus par les élèves français les plus performants et ceux obtenus par les moins performants. De plus, la proportion d'élèves en difficulté augmente tant en compréhension de l'écrit qu'en mathématiques, tandis que la réussite des élèves est de plus en plus fortement corrélée à leur origine sociale.

Comme l'a confirmé devant votre rapporteur pour avis, M. Éric Charbonnier, analyste à la direction de l'éducation de l'OCDE, les pays qui ont vu les résultats de leurs élèves s'améliorer de manière significative sont ceux qui ont investi dans l'enseignement primaire, en mettant l'accent sur la maîtrise des fondamentaux par l'ensemble des élèves ainsi que sur le traitement de la difficulté scolaire<sup>3</sup>.

Dès lors, **votre rapporteur pour avis considère que l'apprentissage des fondamentaux dès l'école primaire et le cycle 2 doit constituer la priorité première du système éducatif** ; comme le HCE, il estime qu'« *il est capital que la Nation prête une attention toute particulière à son école primaire, notamment au premier cycle de la scolarité obligatoire, les lacunes dans les apprentissages de ces années-là ayant des répercussions négatives sur toute la scolarité ultérieure* »<sup>4</sup>.

*b) Une dégradation préoccupante de la maîtrise des savoirs fondamentaux*

- **La maîtrise des compétences du socle commun**

Les évaluations conduites par le ministère afin de renseigner les indicateurs de performance de la mission « Enseignement scolaire » visent à apprécier la maîtrise des compétences 1 et 3 du socle commun. **Au début de l'année scolaire 2015-2016, 82,1 % des élèves de sixième maîtrisaient la compétence 1 du socle et 71,6 % des élèves de ce niveau maîtrisent la**

---

<sup>1</sup> Institut Montaigne, *op. cit.*

<sup>2</sup> CNESCO, *Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités, rapport scientifique, septembre 2016.*

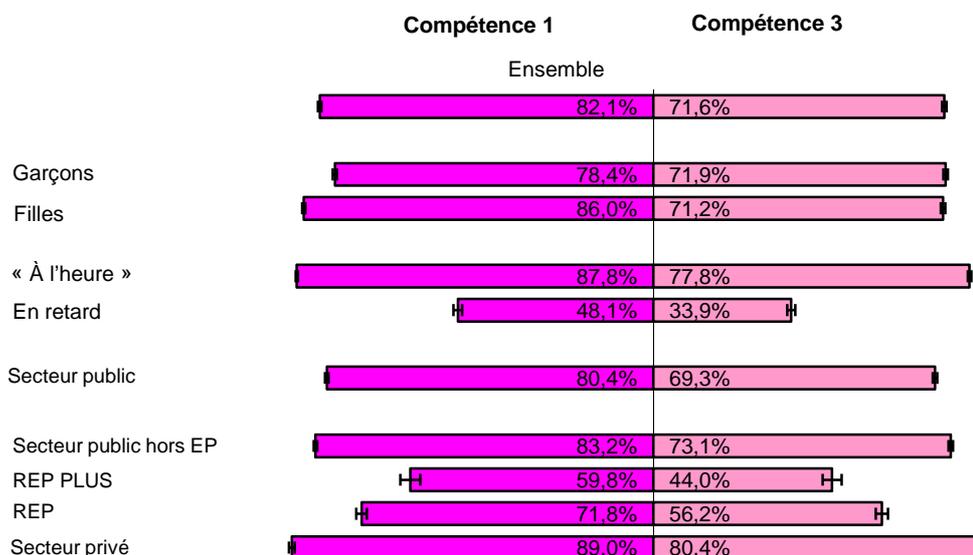
<sup>3</sup> *Audition du 8 novembre 2016.*

<sup>4</sup> *Haut Conseil de l'éducation, La mise en œuvre du socle commun - Bilan des résultats de l'école, décembre 2011.*

**compétence 3.** Les différences entre filles et garçons ne sont significatives que pour la compétence 1 : elles sont 86 % à la maîtriser, contre 78,4 % des garçons.

**Proportion d'élèves de sixième qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun en vigueur en novembre 2015**

En compétence 1, environ 82,1% des élèves de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
<b>Lire</b>	Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels.
<b>Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)</b>	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 :	
<b>Nombres et calcul</b>	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.
<b>Géométrie</b>	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.
<b>Grandeurs et mesure</b>	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.
<b>Organisation et gestion de données</b>	Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité simple.
<b>Culture scientifique et technologique</b>	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 : MENESR

- **D'autres évaluations des acquis des élèves présentent des résultats préoccupants**

Mené par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), le cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE) mesure, tous les six ans, les acquis des élèves en fin d'école primaire et de scolarité obligatoire.

**En ce qui concerne la maîtrise de la langue française**, les résultats de l'enquête 2015 montre **que seuls 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin d'école primaire**, sans progrès depuis l'enquête de 2009 : 11 % des élèves ont des résultats très faibles et 29,1 % des résultats faibles, ne maîtrisant à la veille de l'entrée au collège que les compétences du cycle 2 (CP-CE1-CE2)<sup>1</sup>.

Les évaluations CEDRE en mathématiques, menées en 2008 et 2014, font état de la même stabilité globale des acquis des élèves. Toutefois, le pourcentage d'élèves en grande difficulté augmente sensiblement, passant de 15 % à 16,3 %. En histoire-géographie et en éducation civique, le score moyen des élèves en fin de CM2 diminue significativement entre 2006 et 2012 : la part des élèves les plus faibles augmente (de 15 % à 21,4 %) et la proportion d'élèves plus performants se réduit (de 10 % à 6,3 %).

En outre, la reprise de l'enquête « Lire, écrire, compter » menée en 1987 et 2007 montre **une dégradation extrêmement préoccupante de la maîtrise de l'orthographe des élèves en fin d'école primaire**. Pour une même dictée, portant sur un texte d'une dizaine de lignes et comprenant 67 mots et 16 signes de ponctuation, le nombre moyen d'erreurs est passé de 10,6 en 1987, à 14,3 en 2007 puis à 17,8 en 2015<sup>2</sup>. La baisse du niveau est générale, en ce que la proportion d'élèves faisant cinq erreurs ou moins s'effondre (43,2 % en 1987, 22,9 % en 2007 et 9,8 % en 2015). Au contraire, la proportion d'élèves faisant quinze erreurs ou plus explose : de 31 % en 1987, elle passe à 45,8 % en 2007 et à 78,9 % en 2015<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> DEPP-MENESR, CEDRE 2003-2009-2015 Maîtrise de la langue en fin d'école : l'écart se creuse entre filles et garçons, note d'information n° 20, juillet 2016.

<sup>2</sup> DEPP-MENESR, Les performances en orthographe des élèves en fin d'école primaire (1987-2007-2015, note d'information n° 28, novembre 2016.

<sup>3</sup> Idem.

**Nombre moyen d'erreurs relevées à la dictée**

		1987	2007	2015
<b>Ensemble (secteur public)</b>		<b>10,6</b>	<b>14,3</b>	<b>17,8</b>
Sexe	Garçons	11,5	15,4	19,5
	Filles	9,6	13,6	16,0
Retard scolaire	« À l'heure »	8,4	13,1	16,6
	« En retard »	15,0	21,9	28,1
PCS de la personne responsable de l'élève	Agriculteurs	10,8	18,0	18,7
	Artisans, commerçants	10,0	14,5	18,7
	Cadres, professions intellectuelles sup.	6,6	9,2	13,2
	Professions intermédiaires	8,2	13,7	15,9
	Employés	11,5	15,5	17,6
	Ouvriers	12,6	17,4	19,2
	Retraités	16,6	19,5	20,3
	Sans emploi, chômeurs	13,8	19,4	20,9
	Non renseignée	11,6	14,3	19,3

*Source : MENESR-DEPP*

**La moindre maîtrise de l'orthographe concerne l'ensemble des catégories socio-professionnelles** ; la dégradation est encore plus significative dans les catégories plus favorisées, puisque le nombre moyen de fautes d'un élève de cadre ou d'une profession intellectuelle double entre 1987 et 2015.

- **Une dégradation des acquis des élèves qui s'observe dès l'issue du CE1**

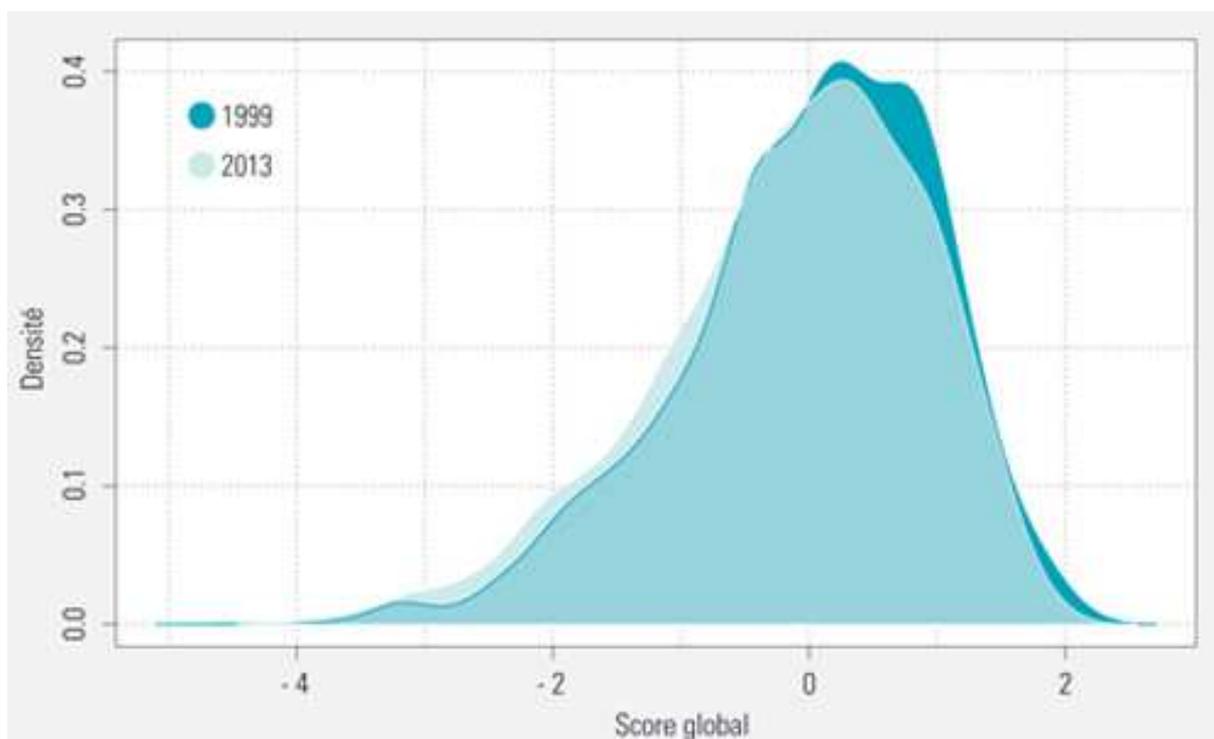
**La dégradation des acquis des élèves est observable dès le cycle 2.** L'enquête de cohorte menée à partir de la rentrée fait état d'une baisse du niveau moyen d'ensemble à l'issue du CE1 par rapport à l'enquête précédente, réalisée en 1999.

En 2011, l'évaluation à l'entrée au CP de cette même cohorte montrait une **progression significative des acquis des élèves** par rapport à l'enquête précédente dans les domaines de la pré-lecture, de l'écriture et de la numération.

Mais, en 2013, l'évaluation des élèves en début de CE2 met en évidence que si les acquis **des élèves sont stables en lecture**, ils enregistrent **une baisse significative en orthographe et vocabulaire**. En mathématiques, les élèves maîtrisent mieux la soustraction, mais rencontrent **davantage de difficultés face à des problèmes numériques**.

La distribution des résultats montre une baisse du niveau d'ensemble, qui se traduit tant par un accroissement de la part d'élèves en grande difficulté (de 10 % à 12,7 %) que par une diminution de la proportion d'élèves aux performances les plus élevées. À l'instar de la DEPP, votre rapporteur avis considère que « *ces résultats conduisent à interroger la fonction des classes de CP et de CE1 dans la construction des apprentissages au cours de l'école élémentaire* »<sup>1</sup>.

### Distribution des élèves selon leurs performances globales aux tests de début de CE2 (évolution 1999-2013)



Note de lecture : la distribution des performances globales des élèves à l'entrée au CE2 glisse légèrement vers le bas entre 1999 et 2013, ce qui signifie un infléchissement des résultats des élèves en quatorze ans. Cette courbe traduit la moyenne pondérée des scores obtenus aux épreuves du test, en pourcentage d'items réussis.

Source : MENESR-DEPP

Ces résultats sont d'autant plus alarmants que le Haut Conseil de l'éducation rappelait la « *nécessité impérative d'une maîtrise suffisante de la lecture à la fin du CP, les retards pris alors étant quasiment prédictifs de l'échec scolaire* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> DEPP-MENESR, Évolution des acquis en début de CE2 entre 1999 et 2013 : les progrès observés à l'entrée au CP entre 1997 et 2011 ne sont pas confirmés, note d'information n° 19, avril 2014.

<sup>2</sup> Haut Conseil de l'éducation, Avis sur le projet de loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école de la République, janvier 2013.

## 2. Un déséquilibre persistant de la dépense d'éducation au détriment de l'enseignement primaire

Comme le résumait M. Éric Charbonnier, « pour une dépense globale moyenne en faveur de l'éducation, la France se distingue des autres pays de l'OCDE par un sous-investissement notable dans l'enseignement primaire, qu'accompagne un surinvestissement dans le lycée »<sup>1</sup>. L'analyse de la dépense d'éducation par élève selon le niveau d'étude met en effet en évidence **un déséquilibre, prononcé et de longue date, au détriment de l'enseignement primaire.**

L'étude de la dépense intérieure d'éducation (DIE), qui mesure l'ensemble de la dépense nationale annuelle en faveur de l'éducation, tous financeurs confondus<sup>2</sup>, révèle que la France dépense 6 % de son produit intérieur brut en faveur de l'éducation, soit 8 440 euros par élève par an, ce qui la situe dans la moyenne des pays développés. Or, la dépense par élève varie fortement selon le niveau d'enseignement, au détriment du primaire.

### Évolution de la DIE par niveau d'enseignement (aux prix 2014)

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)
1980	21,5	3 050	33,4	6 090	10,9	7 760	64,6	4 520
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

\* Données provisoires. Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte

Source : MENESR-DEPP

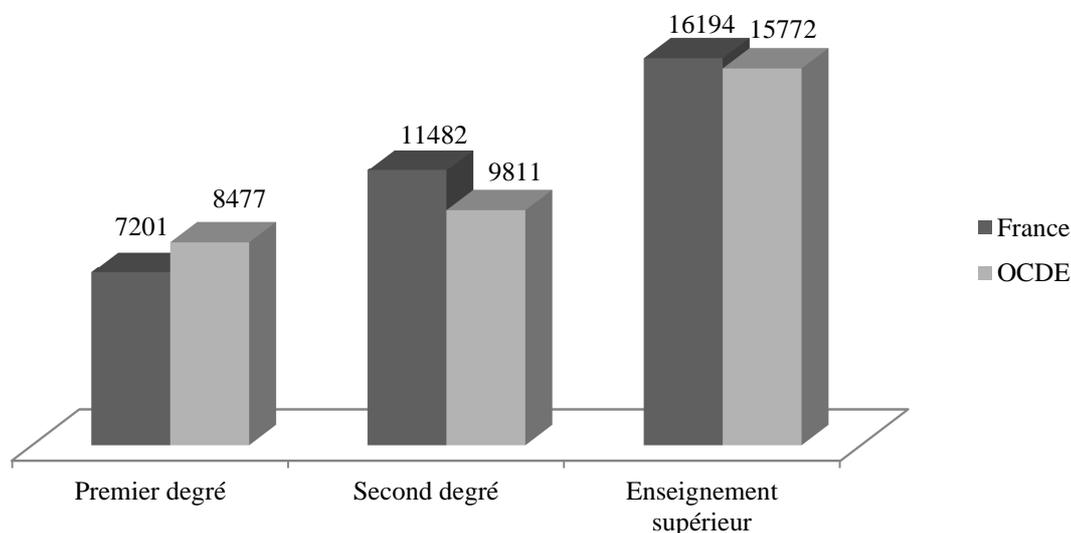
En 2014, la DIE par élève du primaire s'élevait à 6 180 euros, contre 9 620 euros pour un élève du second degré, collège et lycée confondus, et 11 680 euros pour un élève de l'enseignement supérieur. **La France dépense ainsi 36 % de moins par élève de l'enseignement primaire que par élève de l'enseignement secondaire**, et près de moitié moins que pour un étudiant, **alors même que l'enseignement élémentaire revêt une importance décisive pour l'avenir scolaire et professionnel des élèves.**

<sup>1</sup> Audition du 8 novembre 2016.

<sup>2</sup> Hors dépenses pour les formations de type extrascolaires.

### Dépense annuelle moyenne par élève en 2013

(en dollars PPA)



Source : MENESR d'après OCDE

Deux facteurs principaux expliquent cet écart :

- le taux d'encadrement, c'est-à-dire le ratio élèves/enseignant, qui ne doit pas être confondu avec la taille des classes, est bien plus favorable dans le second degré (12,9 élèves par enseignant) que dans le premier (19,4). Ce dernier est sensiblement plus élevé que pour la moyenne des pays de l'OCDE, pour lesquels le taux d'encadrement dans l'enseignement primaire s'élève à 15 ; en revanche, le taux d'encadrement dans le secondaire est plus faible que pour la moyenne des pays de l'OCDE (13,3).

- le déséquilibre procède également de la différence de rémunération entre les enseignants, bien plus favorable dans le secondaire. En effet, en 2014, le salaire net annuel moyen d'un professeur des écoles s'élevait à 26 732 euros, soit significativement moins que celui d'un professeur de lycée professionnel (32 251 euros) ou d'un professeur certifié ou agrégé (33 063 euros)<sup>1</sup>.

Là encore, les comparaisons internationales sont éclairantes. L'OCDE souligne que le salaire moyen des enseignants du premier degré en France est inférieur de 12 % à la moyenne des pays de l'OCDE, quand « le salaire effectif moyen est inférieur de 2 % à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du premier cycle du secondaire (...) et légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE dans le deuxième cycle du secondaire »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au projet de loi de finances pour 2017, p. 145.

<sup>2</sup> OCDE, Regards sur l'éducation 2016 : les indicateurs de l'OCDE, France : note par pays, octobre 2016.

Il convient toutefois de noter que les chiffres présentés ci-dessus ne prennent pas en compte la revalorisation de l'ISAE, qui augmente de 800 euros bruts annuels à compter de la rentrée 2016, l'accord PPCR ou encore l'augmentation du point d'indice de la fonction publique. Toutefois, la revalorisation de l'ISAE exceptée, les mesures précédemment citées ne devraient pas modifier de manière significative les disparités salariales observées.

En conséquence, votre rapporteur pour avis considère, à l'instar de la Cour des comptes, qu'il est éminemment nécessaire d'« *accroître la part des financements allouée à l'école primaire, en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire* » car « *c'est précisément à ce niveau qu'il convient de commencer à lutter contre les carences scolaires les plus graves* »<sup>1</sup>.

## **B. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE PRIMAIRE**

### **1. La « priorité au primaire » est au cœur de la refondation de l'école**

Le rapport annexé de la loi du 8 juillet 2013 prévoit de « *donner la priorité à l'école primaire, qui est le moment de la scolarité où se construisent les apprentissages fondamentaux, afin de prévenir les échecs scolaires* ». Ce même rapport annexé fixe deux objectifs principaux en lien avec l'école primaire :

- faire en sorte que tous les élèves maîtrisent les compétences de base en français (lecture, écriture, compréhension et vocabulaire) et en mathématiques (nombres, calcul et géométrie) en fin de CE1 et que tous les élèves maîtrisent les instruments fondamentaux de la connaissance en fin d'école élémentaire ;

- réduire à moins de 10 % l'écart de maîtrise des compétences en fin de CM2 entre les élèves de l'éducation prioritaire et les élèves hors éducation prioritaire.

Pour ce faire, la loi prévoit :

- la redéfinition des missions de l'école maternelle, qui devient un cycle unique, le cycle 1 ;

- la scolarisation des enfants de moins de trois ans, en particulier dans les secteurs d'éducation prioritaire, les secteurs ruraux isolés et en outre-mer ;

---

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

- la mise en place du dispositif « plus de maîtres que de classes », afin de parvenir à une augmentation générale du niveau des élèves à l'issue de l'école primaire ainsi qu'à une diminution du nombre de redoublements ;
- enfin, la réforme des rythmes scolaires.

La mise en œuvre de ces mesures repose sur la création de 14 000 postes d'enseignants titulaires dans le premier degré public et privé.

## 2. Une augmentation indéniable des moyens qui ne se traduit pourtant pas par un véritable rééquilibrage du financement

### a) Une augmentation des crédits dans le cadre d'une inflation générale des moyens consacrés à l'enseignement scolaire

Dès avant la loi du 8 juillet 2013 et en application du programme présidentiel, le Gouvernement a mené une politique d'augmentation des moyens de l'enseignement primaire qui s'est traduite par une augmentation importante des crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et, dans une moindre mesure, des crédits consacrés au premier degré au sein du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés ».

La comparaison des crédits prévus au PLF 2012, soit avant le début de la nouvelle législature, et de ceux inscrits au PLF 2017 révèle une augmentation sensible des crédits du programme 140. Ces derniers passent de 18,158 milliards d'euros à 21,525 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 milliards d'euros en euros courants (dans un contexte de faible inflation).

### Évolution de la dépense par élève par niveau d'enseignement

(en euros)

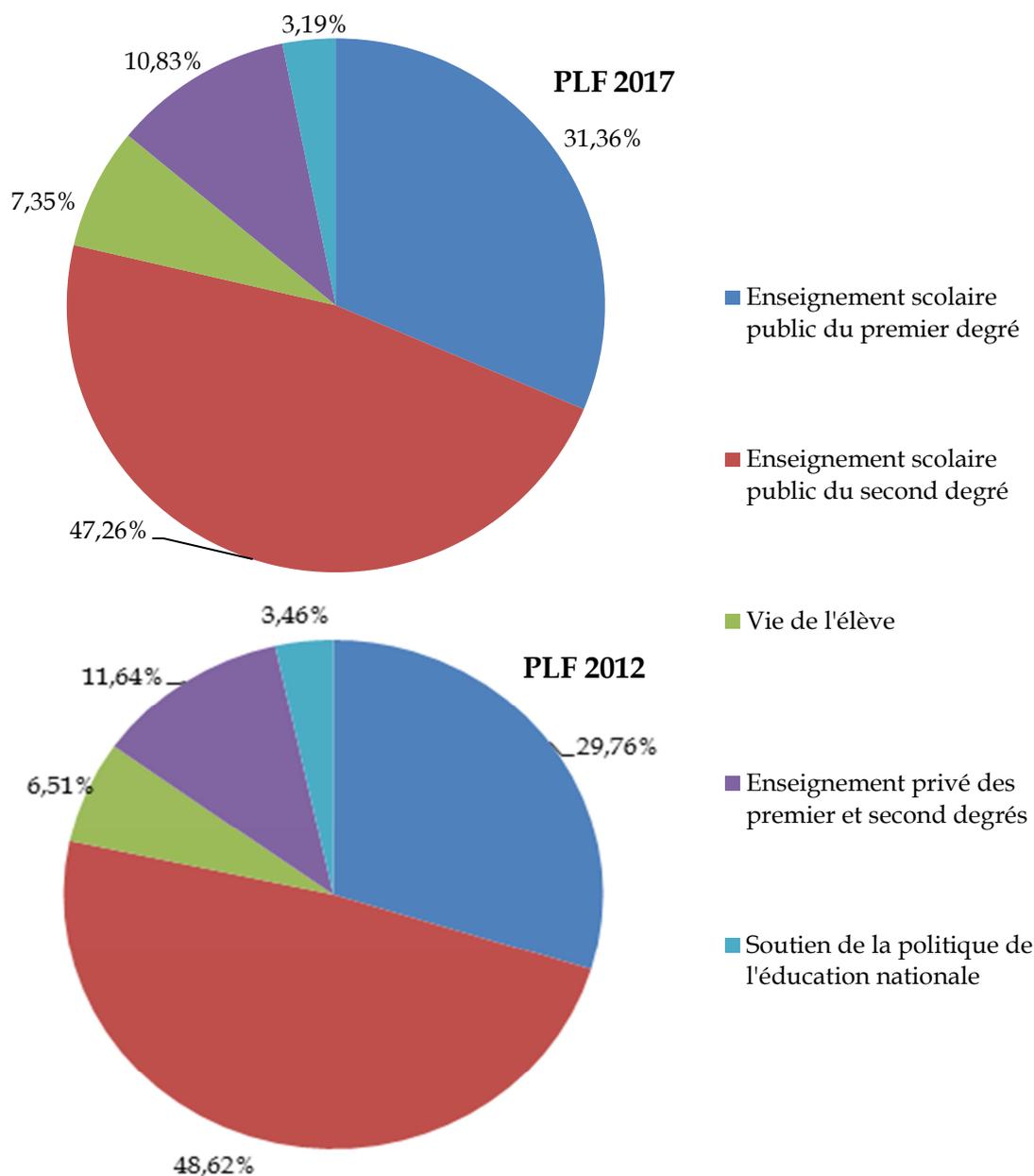
	2012	2017 (prévisionnel)	Évolution (valeur absolue / pourcentage)
Premier degré	5 800	6 500	700 / + 12,1 %
Collège	8 200	8 800	600 / + 7,3 %
Lycée	10 700	11 200	500 / + 4,7 %

Source : CNETCO, d'après données MENESR

Cette augmentation des moyens se traduit par une croissance soutenue de la dépense par élève de l'enseignement primaire (+ 12,1 %), qui reste cependant significativement inférieure à celle consentie pour les élèves du collège et du lycée. Ces derniers augmentent en effet également sur la période observée, respectivement de 7,3 % et de 4,7 %.

En effet, l'augmentation des moyens de l'enseignement primaire ne s'est pas accompagnée d'un rééquilibrage des moyens au sein de l'éducation nationale. Au contraire, elle a eu lieu dans le cadre d'une inflation générale des crédits consacrés à l'enseignement scolaire.

**Répartition par programmes des crédits des programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant de l'éducation nationale**



Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication d'après les documents budgétaires

Les autres programmes de la mission « Enseignement scolaire » connaissent des augmentations de crédits comparables : les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ont augmenté de 2,7 milliards d'euros, en euros courants, entre les PLF 2012 et 2017.

---

La répartition par programmes des crédits des programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant de l'éducation nationale montre que la part consacrée à l'enseignement public du premier degré n'a cru que de 1,6 point, alors que la part des crédits consacrés au programme 141 a diminué de 1,4 point environ. **On est donc loin d'un véritable redéploiement des moyens au profit du premier degré.**

*b) Des créations de postes difficilement tenables*

En premier lieu, et procédant dans la même logique que pour l'examen des crédits, votre rapporteur pour avis déplore l'insuffisante concentration sur l'enseignement primaire des créations de postes sur la durée de la législature.

Ainsi, dans le PLF 2017, moins de postes d'enseignants sont créés dans le premier degré (4 311 ETP) que dans le second (4 400 ETP). Les créations de postes d'enseignants au sein du programme 140 et de postes d'enseignants du premier degré dans le programme 139 représentent environ 40 % des postes créés.

**Le caractère relatif de la priorité accordée au primaire s'explique en grande partie par la multiplication des réformes ;** le CNESCO relève ainsi que « *l'investissement en termes de postes, en cette fin du quinquennat, s'avère assez peu différencié entre le primaire et le collège, notamment du fait de la nouvelle priorité donnée à la réforme du collège* »<sup>1</sup>.

**En dépit d'un réel effort en faveur de l'attractivité de la profession de professeur des écoles,** que votre rapporteur pour avis salue, **la politique de recrutements massifs menée par le ministère se heurte à d'importantes difficultés et présente plusieurs risques.**

Année après année, les concours externes de recrutement de professeurs des écoles ne sont pas parvenus à pourvoir l'ensemble des postes offerts, en particulier dans les académies jugées les moins attractives : 744 postes sont restés vacants lors du concours exceptionnel 2014, 283 en 2015 et 561 en 2016.

**Lorsque ces postes ont été pourvus, le risque d'une baisse des exigences de recrutement est réel.** Certaines académies connaissent des ratios candidats présents/postes offerts très faibles, qui présagent d'une sélectivité faible des concours : il s'élevait pour la session 2016 à 1,84 dans l'académie d'Amiens, 1,21 dans l'académie de Créteil, 1,95 dans l'académie de Dijon ou encore 1,19 dans l'académie de Versailles. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) s'est fait l'écho des préoccupations de votre rapporteur pour avis, relevant

---

<sup>1</sup> CNESCO, *op. cit.*

qu'« il semble bien que dans certaines académies, des candidats au niveau problématique aient été admis pour ne pas laisser inoccupés trop de postes »<sup>1</sup>.

De plus, l'IGAENR souligne que le « caractère académique du concours renforce les inégalités territoriales entre les académies et même entre les départements au sein d'une même académie »<sup>2</sup>. La comparaison de la moyenne obtenue par le dernier admis au concours externe en 2015 révèle des disparités importantes entre académies : si elle s'élève à environ 12/20 dans les académies de Bordeaux, de Nantes et de Grenoble, voire à 13,7/20 dans l'académie de Montpellier, la moyenne du dernier admis se situe autour de 9/20 dans les académies d'Amiens, de Limoges ou de Dijon. Ces inégalités territoriales sont renforcées par le fait que « l'affectation des lauréats du concours au sein des départements d'une académie s'opère à partir des vœux des candidats et des notes obtenues »<sup>3</sup>. Dans l'académie de Versailles, l'Essonne et le Val-d'Oise, qui accueillent 531 candidats classés entre la 900<sup>e</sup> et la 1430<sup>e</sup> place, « comptabilisent à eux deux 81 % des renoncements enregistrés dans l'académie et la totalité des démissions »<sup>4</sup>.

En outre, **les chiffres communiqués par le ministère au sujet des démissions d'enseignants révèlent une progression inquiétante du phénomène auprès des enseignants stagiaires**, particulièrement dans le premier degré. Le ministère n'a pas fourni d'explication à cette augmentation du taux de démission des enseignants stagiaires, lequel triple dans le premier degré et double dans le second entre les années scolaires 2012-2013 et 2015-2016. Le caractère éprouvant de l'année de stage, pendant laquelle les stagiaires doivent assurer un service d'enseignement à mi-temps, suivre leur formation et mener un travail de recherche, a été mis en avant par plusieurs des syndicats interrogés par votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> IGAENR, Suivi trimestriel des académies – Synthèse des notes des correspondants académiques, rapport n° 2014-41, juin 2014.

<sup>2</sup> IGAENR, Suivi permanent des académies – Synthèse des notes des correspondants académiques, rapport n° 2015-92, décembre 2015.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

## Évolution des démissions d'enseignants depuis 2012

Année scolaire	Enseignants du premier 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	Titulaires		Stagiaires	Taux de démission des stagiaires	Titulaires
2015-2016	13 629	434	3,18 %	539	14 963	371	2,48 %	641
2014-2015	16 372	298	1,82 %	453	19 313	335	1,73 %	404
2013-2014	8 204	99	1,21 %	342	13 110	141	1,08 %	372
2012-2013	6 015	65	1,08 %	299	10 496	120	1,14 %	416
<b>Total</b>	<b>44 220</b>	<b>732</b>	<b>1,66 %</b>	<b>992</b>	<b>57 882</b>	<b>967</b>	<b>1,67 %</b>	<b>1 833</b>

Source : MENESR

Dans son analyse de l'exécution 2015, la Cour des comptes rappelle que « face à la perte de nombreux stagiaires en cours d'année, et à un nombre de départs plus importants que prévus, le ministère a réagi en débloquant le recrutement de près de 1 400 professeurs des écoles stagiaires sur listes complémentaires des concours 2014 »<sup>1</sup>. Outre l'organisation d'un concours supplémentaire de recrutement de professeurs des écoles dans l'académie de Créteil, organisé en 2015 et en 2016, le ministère recourt également à des enseignants contractuels, dont la formation est plus que succincte.

En conclusion, votre rapporteur pour avis déplore l'absence de réel redéploiement des moyens en faveur du premier degré. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le coût du lycée, **il existe des leviers permettant de réduire le surcoût relatif du secondaire, afin d'en redéployer une partie des moyens au profit de l'enseignement primaire**<sup>2</sup>. Dénoncée inlassablement par votre rapporteur pour avis, cette « fuite en avant budgétaire » n'est pas soutenable et risque, à terme, de mettre en péril les efforts consentis en faveur du primaire.

### 3. Sur le plan qualitatif, une priorité au primaire diluée et difficilement mise en œuvre

Votre rapporteur pour avis souligne la difficulté qu'il y a de mesurer la réalisation des objectifs fixés par la loi du 8 juillet 2013 et présentés précédemment (cf. II.B.1). Comme la Cour des comptes, votre rapporteur pour avis fait état de l'absence de présentation synthétique dans les

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », mai 2016.

<sup>2</sup> Cour des comptes Le coût du lycée, rapport public thématique, septembre 2015.

---

documents budgétaires du suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 et des moyens qui y sont consacrés<sup>1</sup>.

Les indicateurs retenus pour mesurer la performance de la mission et du programme 140 sont différents de ceux énoncés par la loi de refondation, qui fait référence au « *suivi de l'indicateur relatif à la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle commun* », ainsi que « *de l'indicateur relatif à la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du palier 2 du socle commun* » et « *des indicateurs relatifs [aux] pourcentages d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences 1 et 3 du palier 2 du socle commun* ».

Or, en application de la redéfinition des cycles, les performances des élèves sont mesurées en fin de CE2 et de classe de sixième, ce qui ne permet pas une appréciation satisfaisante des résultats de l'école primaire. En outre, la redéfinition du périmètre de ces indicateurs mène à une rupture de série : **les indicateurs censés mesurer la maîtrise du socle commun par les élèves ne sont donc plus renseignés, rendant toute comparaison impossible.**

**La mesure du niveau des élèves est également rendue plus complexe par la suppression des évaluations systématiques en fin de CE1 et de CM2.** Le rapport du comité de suivi de la loi du 8 juillet 2013 se fait ainsi l'écho des enseignants et des inspecteurs, qui « *déplorent de manière massive la suppression des évaluations obligatoires des élèves en fin de CE1 et en fin de CM2 et l'absence de remontées exhaustives de données au plan national qui permettaient au niveau local de disposer d'un outil de travail pour les enseignants d'un même niveau, par exemple* »<sup>2</sup>. Le comité en vient à se demander « *s'il n'était pas contradictoire de mettre en place autant de dispositifs de réussite dans le premier degré, en particulier en faveur de l'éducation prioritaire, alors même que les outils de suivi et d'évaluation systématiques sont supprimés. Comment dès lors mesurer l'objectif de la loi de refondation de réduire à 10% l'écart des résultats des élèves en éducation prioritaire et des autres élèves sans ce type d'outils* »<sup>3</sup> ? ».

Le même comité de suivi fait état « *d'une mise en œuvre effective mais inégale et diverse* » des dispositifs principaux en faveur de l'école primaire, du fait « *d'une parcellisation de l'application en décalage avec la mobilisation et les attentes des acteurs* »<sup>4</sup>.

Parmi les autres mesures concourant à la priorité donnée au primaire, votre rapporteur cite également le renforcement de l'attractivité du métier de professeur des écoles, la limitation du redoublement<sup>5</sup>, la

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », op. cit.

<sup>2</sup> Comité de suivi de la refondation de l'école, rapport annuel au Parlement, 13 novembre 2015.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves.

---

redéfinition du socle commun et l'introduction de nouveaux programmes ainsi que la réforme de l'éducation prioritaire.

*a) L'introduction des nouveaux rythmes scolaires*

Mis en œuvre progressivement à compter de la rentrée scolaire 2013<sup>1</sup>, puis généralisés à la rentrée 2014, les nouveaux rythmes scolaires **visent à favoriser l'apprentissage des élèves par une meilleure organisation du temps d'enseignement des élèves de l'école maternelle et élémentaire.**

En effet, depuis la mise en place de la semaine de quatre jours en 2008, les journées des écoliers français étaient plus longues et plus chargées que celles de la plupart des autres élèves dans le monde ; cette extrême concentration du temps d'enseignement est inadaptée et préjudiciable aux apprentissages. La France cumulait ainsi :

- un nombre de jours d'école le plus faible d'Europe et largement inférieur à celui des autres pays, à savoir 144 jours, contre 187 jours en moyenne au sein de l'OCDE ;
- une semaine particulièrement courte avec quatre jours d'école par semaine, contre cinq voire six chez la plupart des voisins européens ;
- une année scolaire concentrée sur 36 semaines ;
- un volume horaire annuel d'enseignement très important, de 864 heures par an contre 774 heures à 821 heures en moyenne, selon l'âge des écoliers, au sein de l'OCDE.

En conséquence, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 organise le retour à neuf demi-journées de classe hebdomadaires, incluant le mercredi matin<sup>2</sup>. Ce dispositif initial a été assoupli par le décret dit « Hamon » du 7 mai 2014<sup>3</sup>, qui ouvre aux communes la possibilité de regrouper les activités périscolaires sur un seul après-midi, pour une durée de trois ans et sous réserve de l'accord du rectorat. Cette possibilité a été pérennisée par le décret du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>4</sup>. À la rentrée 2016, 15 % des organisations du temps scolaire font l'objet d'une dérogation.

La réforme **ne trouve pas à s'appliquer aux établissements privés, l'organisation du temps scolaire relevant de leur caractère propre.** Toutefois, au cours de l'année 2014-2015, près de 800 écoles privées sous

---

<sup>1</sup> Seules 4 000 communes, représentant 22 % des effectifs scolarisés et 17 % des communes disposant d'une école, ont introduit les nouveaux rythmes dès septembre 2013.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Décret n° 2016-1049 du 1<sup>er</sup> août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

---

contrat mettaient en œuvre les nouveaux rythmes scolaires, soit près de 15% du total de ces écoles<sup>1</sup>.

S'il partage le bien-fondé de la réforme, votre rapporteur pour avis est particulièrement critique de la méthode employée pour sa mise en œuvre, à savoir l'imposition, sans concertation et de manière impérative, d'une nouvelle organisation du temps scolaire pour toutes les écoles de France. Il s'agit bien là d'une manifestation de la « *culture de la circulaire* » qu'il dénonce année après année<sup>2</sup>.

Votre rapporteur pour avis considère que cette mise en place douloureuse, qui a exigé un effort financier important de la part des collectivités territoriales, dans un contexte de baisse des dotations et qui n'a fait l'objet que d'une compensation très partielle, a mobilisé une énergie et des ressources considérables, qui auraient pu être utilisées à meilleur escient. De ce fait, et de par leur caractère polémique, la priorité au primaire s'est trop souvent résumée aux nouveaux rythmes scolaires. Le comité de suivi de la refondation de l'école ne dit pas autre chose lorsqu'il met en avant « *les nouveaux rythmes scolaires comme lecture unique de la priorité dans le débat public* »<sup>3</sup>.

S'il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de dresser un bilan des nouveaux rythmes scolaires, puisqu'un groupe de travail commun aux commissions des finances et de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, dont le rapport devrait être remis dans le courant de l'année 2017, y est dédié, votre rapporteur pour avis est particulièrement préoccupé par les conséquences de la réforme en matière d'inégalités.

En effet, dans un tiers des communes, une participation financière est exigée des familles pour la participation aux activités périscolaires, ce qui va à l'encontre du principe républicain de gratuité de l'instruction. De plus, du fait de difficultés de financement et de recrutement d'un personnel qualifié, près de la moitié des communes (48 %) organisent des activités ne remplissant pas les exigences de qualité et d'encadrement de la CNAF (garderies, goûters éducatifs, soutien scolaire)<sup>4</sup>.

Enfin, votre rapporteur pour avis relève que si le rapport annexé de la loi du 8 juillet 2013 prévoit que la durée de l'année scolaire « *devra évoluer au cours des prochaines années, afin de correspondre au mieux aux rythmes de vie et d'apprentissage des enfants* », aucune inflexion en ce sens n'a été prise.

---

<sup>1</sup> *Rythmes éducatifs, point d'étape du MENESR, juin 2015.*

<sup>2</sup> *De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.*

<sup>3</sup> *Comité de suivi de la refondation de l'école, op. cit.*

<sup>4</sup> *Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Généralisation des nouveaux temps périscolaires à la rentrée 2014 : éléments de bilan, l'essentiel n° 159-2015.*

*b) La scolarisation des enfants de moins de trois ans*

Le rapport annexé de la loi du 8 juillet 2013 prévoit que « l'accueil des enfants de moins de 3 ans sera privilégié dans les secteurs de l'éducation prioritaire, dans les secteurs ruraux isolés et dans les départements et régions d'outre-mer » afin de « faire de l'école maternelle un atout dans la lutte contre la difficulté scolaire »<sup>1</sup>. 3 000 postes d'enseignants, créés sur la durée de la législature, doivent y être consacrés.

L'objectif ambitieux de la refondation de l'école est la scolarisation de 30% des enfants de moins de trois ans de l'éducation prioritaire d'ici 2017. Cet objectif de scolarisation a été porté à 50 % pour les REP+ lors du comité interministériel « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015.

Entre les rentrées 2012 et 2015, 961 ETP, sur les 3 000 prévus, ont été consacrés à l'accueil des enfants de moins de trois ans, dont 658 ETP pour les classes dédiées, 72 ETP pour les classes dont l'accueil associe services de la petite enfance et écoles et 231 ETP dans des classes ordinaires.

**La scolarisation des enfants de moins de trois ans progresse lentement et tend même à marquer le pas en 2015-2016 dans plusieurs académies.** À la rentrée 2015, 9,8 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés, proportion qui s'élevait à 19,3 % en éducation prioritaire ; en REP+, le taux de scolarisation s'élevait à 22,2 %.

Le taux de scolarisation présente d'importantes disparités selon les académies : à la rentrée 2015, près de la moitié dépassaient l'objectif de scolariser 30 % des enfants de moins de trois ans en éducation prioritaire, à l'instar des académies de Besançon, Rennes et Limoges. En revanche, d'autres et en particulier les académies d'Île-de-France, présentaient des taux très bas : 3,5 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés dans l'académie de Créteil, 3,6 % à Paris et 4,6 % dans l'académie de Versailles. Conformément aux directives du ministère, la scolarisation semble se concentrer sur l'éducation prioritaire, y compris dans les académies les moins avancées.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

## Évolution du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans

(pourcentage)

Académie	Taux hors éducation prioritaire (EP)				Taux en EP	Académie	Taux hors éducation prioritaire (EP)				Taux en EP
	2012	2013	2014	2015	2015		2012	2013	2014	2015	2015
Aix-Marseille	6,4	6,8	7,4	6,8	16,8	Nice	5,2	5,7	6,3	5,1	26,6
Amiens	10,2	12,9	13,3	13,1	24,0	Orléans-Tours	5,5	7,2	7,4	8,1	27,8
Besançon	11,4	12,6	11,7	11,5	48,4	Paris	3,1	3,6	3,8	3,6	3,8
Bordeaux	9,0	9,7	9,1	8,8	18,4	Poitiers	9,0	10,4	10,1	9,9	31,1
Caen	14,9	16,1	16,6	16,6	34,5	Reims	13,4	14,5	13,8	13,5	36,9
Clermont-Ferrand	17,1	17,6	16,6	17,3	31,8	Rennes	33,3	31,7	31,8	30,9	41,4
Corse	5,9	8,0	7,7	7,7	8,8	Rouen	7,4	7,5	6,9	6,3	13,9
Créteil	2,6	3,6	3,6	3,5	6,6	Strasbourg	4,5	5,6	5,9	5,6	23,1
Dijon	12,7	14,5	13,7	14,6	30,7	Toulouse	13,3	13,0	12,1	11,9	37,1
Grenoble	6,1	6,9	6,6	7,0	29,5	Versailles	3,3	4,6	4,6	4,6	13,1
Lille	32,3	32,8	32,0	31,0	34,7	Métropole	11,2	11,9	11,8	11,5	21,0
Limoges	13,8	13,9	13,2	14,1	41,8	Guadeloupe	8,8	12,0	17,3	19,5	21,1
Lyon	13,3	13,7	13,6	13,6	34,7	Guyane	1,6	2,8	3,9	4,4	3,4
Montpellier	10,3	10,7	10,1	10,1	19,6	La Réunion	2,8	7,7	10,5	11,0	12,3
Nancy-Metz	11,5	11,4	11,1	11,3	31,2	Martinique	20,7	24,0	29,8	33,9	32,4
Nantes	14,5	15,8	16,1	15,0	36,1	DOM (hors Mayotte)	6,7	10,0	13,2	12,5	12,4
France métro. + DOM (hors Mayotte)	11,0	11,9	11,9	11,6	20,0						

Source : MENESR-DEPP Champ : France métropolitaine + DOM (hors Mayotte), public + privé

**L'accroissement de la scolarisation des enfants de moins de trois ans se heurte néanmoins à deux difficultés, majeures mais non insurmontables.**

En premier lieu, **il ne répond pas forcément à une demande des populations cibles, c'est-à-dire celles qui sont les plus éloignées de l'école.** Si le ministère met en avant les conséquences positives de la scolarisation dès l'âge de deux ans sur les relations entre l'école et les familles, elle ne suscite pas l'engouement auprès de nombreux parents en éducation prioritaire. Les inspections générales constatent ainsi que « *les enfants vivant dans les*

---

*milieux défavorisés ne sont pas toujours scolarisés dans ce dispositif, les enseignants constatent que les parents ne voient pas l'intérêt, voire refusent »<sup>1</sup>.*

Le partenariat avec les communes, qui sont responsables du fonctionnement des écoles et de la mise à disposition d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), est également difficile, du fait de leur situation financière, aggravée par la réforme des rythmes scolaires. L'IGAENR relève ainsi que « *les projets sont longs à monter avec des collectivités territoriales réticentes qui ont beau jeu de mettre l'État face à ses contradictions au moment où le Gouvernement leur demande de réduire leurs dépenses et de limiter les recrutements de personnels et donc d'ATSEM »<sup>2</sup>. L'inspection en conclut que « *dans ces conditions, le nouvel objectif de porter le taux de scolarisation à 50 % en REP+ apparaît discutable au regard d'un emploi efficient des moyens. En tout état de cause, il sera difficile à atteindre dans l'ensemble des départements »<sup>3</sup>.**

*c) Le dispositif « plus de maîtres que de classes »*

Dans le cadre de la refondation de l'école, 7 000 postes d'enseignants titulaires sont prévus en faveur du dispositif « plus de maîtres que de classes ».

Comme son nom l'indique, le dispositif « plus de maîtres que de classe » consiste en l'introduction d'un maître surnuméraire au sein des écoles. La présence d'un maître surnuméraire permet de développer le travail en équipe au sein des écoles et exige des enseignants une véritable réflexion sur leurs pratiques pédagogiques.

L'introduction de ce dispositif est relativement lente : sur les 7 000 postes prévus, seuls 3 195 ont été effectivement créés à la rentrée 2016 ; la majorité de ces postes sont consacrés à l'éducation prioritaire (74 % à la rentrée 2015). Dans la grande majorité des cas, la priorité est donnée au cycle 2 (CP-CE1-CE2) qui constitue le cycle des apprentissages fondamentaux.

Il ressort des travaux de suivi<sup>4</sup> ainsi que des auditions menées par votre rapporteur pour avis que constituent des éléments déterminants de la réussite de ce dispositif :

- une réflexion en amont et l'élaboration d'un projet d'école, ainsi que la recherche et la réaffirmation de la cohérence d'ensemble des éléments de la priorité au primaire ;

---

<sup>1</sup> IGEN-IGAENR, *Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre, rapport n° 2014-043, juin 2014.*

<sup>2</sup> IGAENR, *Suivi permanent des académies – Synthèse des notes des correspondants académiques, rapport n° 2015-92, décembre 2015.*

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> *Comité national de suivi du dispositif « Plus de maîtres que de classes », rapport, octobre 2015.*

- le recrutement des maîtres surnuméraires, qui doit donner la préférence aux enseignants expérimentés, recrutés sur des postes à profil, ainsi que la stabilité de l'équipe enseignante ;
- un effort important de formation et d'accompagnement en direction des enseignants et des équipes pédagogiques.

Ce dernier point est tout à fait essentiel, faute de quoi l'efficacité du dispositif pourrait être grandement réduite. L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) observait une grande diversité d'applications, dont certaines présentaient peu d'intérêt pédagogique. L'intervention du maître surnuméraire peut « *se traduire bien souvent par des séances pédagogiques fortement marquées par des formes de préceptorat qui ont pour conséquence de laisser dans l'attente un grand nombre d'élèves* »<sup>1</sup>. Les actions de formation collectives, en direction de l'ensemble de l'équipe pédagogique, de préférence organisées *in situ*, constituent une approche intéressante et qui doit être développée.

Votre rapporteur pour avis rappelle que les expérimentations menées par le passé sur la présence de maîtres surnuméraires ont connu des résultats mitigés, aussi bien en France qu'à l'étranger<sup>2</sup>. Lorsqu'il existait une séparation des tâches entre le maître titulaire et le surnuméraire, ce dernier recevant la charge des élèves en difficulté ou des tâches annexes, la présence d'un maître surnuméraire s'est révélée sans effet sur les résultats des élèves.

Au regard de ces expériences et des moyens engagés, votre rapporteur pour avis estime impérieux que soit menées, au niveau local, des évaluations systématiques et régulières de l'efficacité du dispositif, ainsi que des évaluations quantitatives et qualitatives au niveau national.

#### **4. Des aspects négligés, qui permettraient pourtant de créer les conditions d'une meilleure acquisition de la maîtrise des fondamentaux**

- a) *L'absence de réflexion sur l'organisation de l'école primaire et sur la place et le statut du directeur d'école*

**La reconnaissance du métier et du statut du directeur d'école constitue une autre évolution nécessaire**, déjà prônée au Sénat par la mission commune d'information sur l'organisation du système scolaire<sup>3</sup> et

---

<sup>1</sup> Rapport IGEN-IGAENR, *ibid.*

<sup>2</sup> MENESR-DEPP, Des maîtres surnuméraires dans des écoles maternelles et élémentaires, note d'information n° 4, avril 2004.

<sup>3</sup> De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.

plus récemment par le rapport d'information de notre collègue Marie-Annick Duchêne sur les conseils d'école<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis n'ignore pas les mesures prises depuis 2012 par le ministère en faveur des directeurs d'école (cf. *infra*).

### **Les mesures en faveur des directeurs d'école prises depuis 2012**

La direction d'une école maternelle ou élémentaire est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles. Les directeurs d'école sont régis par les dispositions du décret n° 89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école. Suite à la concertation menée dans le cadre du groupe de travail « métier » n° 1, différentes mesures ayant trait à la valorisation de leurs fonctions ont été mises en œuvre.

#### **- la redéfinition du contenu de la formation des directeurs d'école**

La fonction de directeur d'école implique l'exercice de responsabilités qui demandent des connaissances et des compétences particulières, précisées par une circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2014<sup>2</sup>. Une autre circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2014 prévoit, en conséquence, une formation spécifique d'une durée de trois semaines organisée préalablement à la prise de fonction<sup>3</sup>. Elle est complétée par une formation d'accompagnement au cours de la première année d'exercice et par un dispositif de formation continue.

#### **- la majoration de l'indemnité de sujétion spéciale des directeurs d'école (ISS)**

Par un arrêté du 22 juillet 2014, la part complémentaire de l'ISS des directeurs d'école a été majorée : les anciens montants de 300, 600 et 900 euros ont été portés à 500, 700 et 900 euros. Cette revalorisation favorise les écoles de petite taille dans lesquelles les conditions d'exercice de la fonction de directeur apparaissent plus difficiles à aménager en matière d'allègement du temps de service. Un arrêté du 28 août 2015 majore la part variable de l'ISS de 20 % pour les directeurs exerçant dans une école classée REP et de 50 % pour les directeurs exerçant dans une école classée REP+.

#### **- l'amélioration du régime de décharges de service**

Une circulaire du 3 septembre 2014 organise une montée en charge progressive des décharges d'enseignement dont peuvent bénéficier les directeurs d'école et de la décharge de « rentrée et de fin d'année scolaire »<sup>4</sup>. De plus, un renforcement de la décharge portant sur les trente-six heures de service consacrées aux activités pédagogiques complémentaires a été mis en place à la rentrée 2014.

Source : MENESR

<sup>1</sup> Les conseils d'école : pour une relation de confiance dans un cadre rénové, rapport d'information n° 553 (2014-2015) de Mme Marie-Annick Duchêne, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 24 juin 2015.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2014-163 du 1<sup>er</sup> décembre 2014 relative au référentiel métier des directeurs d'école.

<sup>3</sup> Circulaire n° 2014-164 du 1<sup>er</sup> décembre 2014 relative à la formation des directeurs d'école.

<sup>4</sup> Circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 relative aux décharges de service.

**Votre rapporteur pour avis estime toutefois qu'il est nécessaire d'aller plus loin que l'amélioration du régime de décharges de service et la revalorisation des indemnités,** au regard de la plus-value pédagogique qu'apporterait une direction efficace et de proximité. Les travaux de l'OCDE mettent en évidence l'importance de l'« effet chef d'établissement » : « *la direction d'établissement joue un rôle clé dans la qualité de l'enseignement scolaire, en créant les conditions organisationnelles et éducatives propices à l'efficacité et à l'amélioration* »<sup>1</sup>. L'absence de réflexion sur l'évolution des structures constitue une des faiblesses de la refondation de l'école. Son comité de suivi relève qu'il « *apparaît à de nombreux enseignants et membres des corps d'inspection que l'efficacité de la réforme est mise en difficulté dans la mesure où elle ne porte pas sur les structures et l'organisation administrative de l'éducation* »<sup>2</sup>.

S'il ne s'agit pas de conduire à une « *caporalisation* » de la fonction redoutée par certains syndicats d'enseignants<sup>3</sup>, **un statut distinct devrait donner aux directeurs d'école les moyens d'exercer un pilotage pédagogique et administratif, gage d'efficacité dont les élèves seraient in fine les principaux bénéficiaires.**

Les représentants du SE-UNSA ont également insisté auprès de votre rapporteur pour avis sur la nécessité du maintien, lorsque la taille de l'école le permet, de la fonction d'enseignement du directeur d'école, sans toutefois que ce dernier ait la charge d'une classe<sup>4</sup>. Votre rapporteur pour avis souscrit à cette analyse : le directeur d'école pourrait ainsi intervenir en tant que maître surnuméraire dans le cadre du « plus de maîtres que de classes », ce qui le conforterait dans son rôle d'animation pédagogique.

#### *b) La situation dramatique de la médecine scolaire*

Outre les aspects épidémiologiques et le suivi individuel des élèves handicapés, la médecine scolaire favorise la réussite scolaire par la détection des problèmes de santé susceptibles de pénaliser l'apprentissage. En effet, une part importante des troubles précoces de l'apprentissage sont liés à des problèmes de l'ouïe ou de la vue non décelés.

Pris en application de l'article L. 541-1 du code de l'éducation, un arrêté du 3 novembre 2015 prévoit une visite médicale dans la sixième année de l'enfant, assurée par un médecin, ainsi qu'une visite de dépistage dans sa douzième année, effectuée par un infirmier<sup>5</sup>.

Or, le corps des médecins scolaires connaît une situation critique : 1 035 médecins étaient en fonction au 1<sup>er</sup> juin 2016, dont 1 027 en académies, soit un effondrement des effectifs de l'ordre de 20 % depuis 2008.

---

<sup>1</sup> OCDE, *L'éducation aujourd'hui*, mai 2009.

<sup>2</sup> Comité de suivi de la refondation de l'école, *op. cit.*

<sup>3</sup> Audition du 3 novembre 2016.

<sup>4</sup> Audition du 3 novembre 2016.

<sup>5</sup> Arrêté interministériel du 3 novembre 2015 relatif à la périodicité et au contenu des visites médicales et de dépistage obligatoires prévues à l'article L. 541-1 du code de l'éducation.

La pyramide d'âge du corps est également extrêmement défavorable, puisque l'âge moyen est de 54,8 ans : une quarantaine de médecins ont plus de 65 ans et 240 ont entre 60 et 65 ans, ce qui laisse présager d'un nombre très important de départs à la retraite dans les années qui viennent<sup>1</sup>. Enfin, la revalorisation insuffisante du métier de médecin scolaire menée dans le cadre des groupes de travail « métiers » aboutit à un faible taux de rendement des concours de recrutement : 42 % des postes pourvus en 2015, 36 % en 2014, le ministère prévoyant un taux de rendement de 55 % pour la session 2016.

### Effectifs des médecins de l'éducation nationale en activité en académie\*

(en personnes physiques)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 292	1 259	1 238	1 198	1 128	1 102	1 109	1 056	1 027

\* Au 1<sup>er</sup> avril de chaque année entre 2008 et 2012, au 1<sup>er</sup> juin de chaque année à partir de 2013

Source : MENESR

Cette situation aboutit à un taux d'encadrement moyen de plus de 12 000 élèves par médecin scolaire. Selon une enquête réalisée par le Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU-UNSA), ce taux varie selon les départements de 2 000 à 46 000 élèves par médecin.

Or, en confiant au seul médecin scolaire la charge du bilan de santé de la sixième année, alors qu'auparavant les infirmiers scolaires effectuaient souvent un premier bilan visant à orienter les élèves présentant des troubles vers les médecins, l'arrêté du 3 novembre 2015 compromet la bonne réalisation de ces visites médicales.

Sans surprise, l'indicateur 2.1 du programme 230, qui mesure la proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé ou d'un dépistage infirmier dans leur sixième année, fait état d'une sous réalisation importante : près de 30 % des élèves, et 21,2 % des élèves en REP+, en sont privés. Votre rapporteur pour avis relève que ce résultat est établi sur la base de données incomplètes, puisqu'un tiers des académies n'ont pas communiqué de résultats et six autres n'ont communiqué que des résultats partiels. En outre, l'indicateur prend en compte les dépistages infirmiers, qui ne relèvent pas du bilan de santé médical prévu par l'arrêté du 3 novembre 2015. Le taux de couverture des visites médicales serait encore plus bas, de l'ordre de 23 % selon l'enquête du SNMSU-UNSA ; une enquête menée en 2012-2013 par le ministère avait conclu à un taux de couverture de 41 %

<sup>1</sup> Chiffres communiqués par le SNMSU-UNSA, d'après le bilan effectué par la DGRH en juin 2016.

---

Votre rapporteur pour avis rappelle que **l'absence de bilan de santé de la sixième année pénalise avant tous les élèves issus des milieux les plus défavorisés**, qui n'ont pas un accès régulier à un médecin. En conséquence, **la non-réalisation de ces examens va à l'encontre de l'objectif de réduction des inégalités**.

Votre rapporteur pour avis réitère les préconisations qu'il a formulées les années précédentes, en particulier :

- l'amélioration de l'attractivité de la profession de médecin scolaire ;
- l'accueil d'internes et le recours accru à des contractuels et vacataires, impliquant une revalorisation du taux de vacation, fixé aujourd'hui à 21 euros de l'heure ;
- la conduite systématique d'une première visite de filtrage par les personnels infirmiers avant le bilan de la sixième année.

Ces préconisations trouvent un écho dans l'évaluation de la politique de la santé scolaire, menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) par les inspections générales de l'éducation nationale (IGEN), des affaires sociales (IGAS) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Votre rapporteur pour avis invite le ministère à publier ce rapport et à en suivre les recommandations, en particulier celles visant à « *garantir des modes de travail coopératifs entre médecins et infirmiers* » et à « *porter les effectifs réels des médecins scolaires à hauteur des effectifs budgétaires grâce à des mesures d'attractivité renforcées* »<sup>1</sup>.

*c) Une formation continue plus ambitieuse au service d'une amélioration des pratiques pédagogiques et d'une véritable gestion des ressources humaines*

Enfin, **la formation continue des enseignants constitue un aspect insuffisant de la « priorité au primaire »**. Cité par le comité de suivi de la refondation de l'école, un DASEN affirmait ainsi que « *le primaire est le parent pauvre de la formation initiale et continue, en particulier la maternelle, alors que la réussite des élèves en dépend. L'université ne se pose pas la question du primaire* »<sup>2</sup>.

Si les crédits consacrés à la formation continue au sein du programme 140 augmentent de nouveau, après une baisse en 2016, pour atteindre 22,9 millions d'euros, celle-ci demeure excessivement centrée sur l'accompagnement des réformes en cours.

---

<sup>1</sup> IGEN, IGAENR, IGAS, Évaluation de politique publique – Place de la santé scolaire dans la santé des jeunes, rapport n° 2015-083R (IGAS) et n° 2016-028 (IGEN-IGAENR), avril 2016.

<sup>2</sup> Comité de suivi de la refondation de l'école, *op. cit.*

---

Or, cette formation continue n'est pas suffisamment orientée vers l'évolution des pratiques pédagogiques. **Plus que l'augmentation des moyens, l'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé est la condition *sine qua non* de l'amélioration des résultats de l'école.** Le CNESCO affirme également qu'« *au-delà des efforts quantitatifs, l'investissement dans le primaire doit passer aussi par un plan de formation continue ambitieux, notamment en mathématiques et autour du dispositif « Plus de maîtres que de classes » pour lui donner toute son efficacité* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis reprend également à son compte les critiques et les préconisations formulées par la Cour des comptes. La participation aux formations fait l'objet d'un suivi aléatoire et est insuffisamment prise en compte dans les affectations et le déroulé de la carrière des enseignants. La Cour en conclut que « *la formation continue contribue peu à l'évolution de carrière* »<sup>2</sup>, alors même que l'article L. 912-1-3 du code de l'éducation établit un lien clair entre ces éléments. Elle préconise ainsi en particulier d'« *établir un lien plus étroit entre le parcours de formation des enseignants et les caractéristiques de leurs postes* » et de « *veiller à ce que l'offre de formation continue des écoles supérieures du professorat et de l'éducation soit effective, adossée à la recherche universitaire et construite en lien étroit avec les besoins concrets exprimés par les enseignants et les corps d'inspection* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CNESCO, Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités, rapport scientifique, septembre 2016.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, rapport public thématique, mai 2013.

<sup>3</sup> Cour des comptes, La formation continue des enseignants, référé, avril 2015.



---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

*Article 55 octies*

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

#### I. Le droit existant

L'article 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 crée **un fonds destiné au financement des activités périscolaires.**

**Le décret du 7 mai 2014, dit « Hamon »<sup>1</sup>, a prévu une dérogation possible au cadre de la réforme fixé par le décret du 24 janvier 2013<sup>2</sup>.** Ainsi, sur autorisation du recteur d'académie et pour une durée de trois ans, l'organisation de la semaine scolaire peut-être adaptée en dérogeant au principe de neuf demi-journées de classe par semaine ou en regroupant les temps d'activités périscolaires sur un unique après-midi.

**L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014<sup>3</sup> a permis aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont les écoles avaient été autorisées, en application du décret « Hamon », à expérimenter des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire, de bénéficier des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires.**

**Or, le décret du 1er août 2016<sup>4</sup> a inscrit les dispositions à caractère expérimental du décret du 7 mai 2014 précité dans le droit commun.** Sur la demande conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école, le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), agissant par délégation 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>4</sup> Décret n° 2016-1049 du 1<sup>er</sup> août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

## II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Inscrit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, le présent article inscrit à l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 les dispositions figurant à l'article 32 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. Il tire ainsi les conséquences de la pérennisation des organisations de temps scolaire expérimentales mises en place par le décret du 7 mai 2014 précité.

Outre les communes dont les écoles appliquent une organisation du temps scolaire sous le régime du décret « Hamon », 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, ce dernier devenant sans objet.

## III. La position de votre commission

En ce que le présent article tire les conséquences de la pérennisation du décret « Hamon » par le décret du 1<sup>er</sup> août 2016 précité et qu'il permet de garantir le versement des aides financières aux communes ayant fait le choix d'organisations du temps scolaire dérogatoires, votre rapporteur pour avis estime que le présent article est utile et nécessaire.

**Votre commission de la culture a émis un avis favorable à l'adoption du présent article.**

### *Article 55 nonies*

## **Création d'un dispositif de bonification indiciaire pour les enseignants bi-admissibles en vue de l'extinction de ce statut spécifique**

### I. Le droit existant

À l'occasion de la mise en œuvre du protocole PPCR, qui devrait se traduire par une refonte des grilles indiciaires, le ministère a souhaité supprimer le dispositif existant au profit des enseignants dits « bi-admissibles ».

Issu des décrets du 10 juillet 1948 et repris dans un décret du 26 août 2010, ce dispositif consistait en un échelonnement indiciaire spécifique pour les professeurs certifiés, d'éducation physique et sportive et de lycée professionnel ayant été déclarés admissibles deux fois au concours de

l'agrégation<sup>1</sup>. 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.

La suppression de ce dispositif entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, les enseignants « bi-admissibles » de classe normale après cette date seront donc soumis à l'échelonnement indiciaire normal de leur corps d'appartenance.

## II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Issu d'un amendement du Gouvernement **le présent article remplace le dispositif actuel**, fondé sur un échelonnement indiciaire spécifique, **par une bonification d'indice majoré pour les enseignants actuellement en poste**. Cette bonification est comparable à l'écart indiciaire existant entre l'échelonnement indiciaire spécifique dont bénéficient les enseignants « bi-admissibles » et l'échelonnement normal de leur corps d'appartenance.

### **Bonification d'indice majorée prévue par le présent article**

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

*Source : Exposé sommaire*

<sup>1</sup> 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 et 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.

III. La position de votre commission

Comme le relèvent nos collègues Thierry Foucaud et Gérard Longuet, rapporteurs spéciaux de la commission des finances, 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 »<sup>1</sup>. Votre rapporteur pour avis estime la disparition de ce régime justifiée par la mise en œuvre du protocole PPCR.

**En conséquence, votre commission de la culture a émis un avis favorable à l'adoption du présent article.**

---

<sup>1</sup> Note de présentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2017 de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat.

---

## SECONDE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

### I. UN BUDGET EN NETTE AUGMENTATION, DANS LE RESPECT DE LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE

#### A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CRÉDITS, PORTÉE PAR LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

##### 1. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2016

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis met un point d'honneur à contrôler l'exécution du budget voté par le Parlement.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2016, le responsable de programme disposait sur les crédits de paiement hors dépenses de personnel de 456,1 millions d'euros, soit 95,8 % des crédits votés en loi de finances initiale, soit une proportion comparable à celle observée l'année précédente.

Les crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2016 ont été soumis à l'application d'une réserve de précaution, dont le montant s'élève à 35,4 millions d'euros, soit 7,4 % des crédits votés. Cette réserve de précaution a été abondée par 100 000 d'euros de crédits de paiement reportés de l'année 2015, portant la réserve à 35,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Par ailleurs, 3,9 millions d'euros d'autorisations d'engagements et de crédits de paiements supplémentaires ont été gelés puis annulés par le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016<sup>1</sup>.

Afin de permettre, en application des dispositions du code rural, le versement de la subvention dite « de l'article 44 » aux établissements privés, un mouvement de fongibilité asymétrique a augmenté les crédits hors titre 2 de 19,2 millions d'euros de crédits supplémentaires<sup>2</sup>. Cette subvention finance en particulier les heures de suppléances et les heures supplémentaires dans l'enseignement privé.

Hormis une éventuelle levée de la réserve de précaution ou un abondement du programme en loi de finances rectificative, le ministère estime le montant des reports de charges prévisibles fin 2016 à 44,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 43,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 5,2 millions d'euros par rapport à l'année précédente et de 9,4 millions d'euros par rapport à l'année 2014.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>2</sup> En référence à l'article 44 du décret du 14 septembre 1988 d'application de la loi Rocard.

La répartition des principales composantes de ces reports de charge serait la suivante :

- enseignement privé du temps plein : 14 millions d'euros en AE et CP ;
- enseignement privé du rythme approprié : 17,3 millions d'euros en AE et en CP ;
- bourses sur critères sociaux : 10,6 millions d'euros en AE et en CP ;
- subventions aux fédérations représentant les établissements privés et aux organismes de formation : 0,3 million d'euros en AE et en CP.

La levée de la réserve de précaution que demandera, comme chaque année, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (MAAF), permettrait de limiter ce report de charges à 9 millions d'euros en AE et 8,3 millions d'euros en CP, montant qui demeure substantiel.

Comme elle le fait chaque année, votre rapporteur pour avis rappelle que la levée en temps opportun de la réserve de précaution est plus que nécessaire. À défaut, les reports de charges qu'elle entraînerait pénaliseraient aussi bien l'offre de formation et la scolarisation des élèves dans l'enseignement privé que la politique d'accompagnement social des familles les plus en difficulté.

## 2. L'évolution des crédits pour 2017

### a) Une hausse substantielle des crédits

Dans la version initiale du projet de loi de finances (PLF) pour 2017, les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole s'élèvent à **1 419,6 millions d'euros**. Ils connaissent **une hausse de 35,1 millions d'euros** en AE et en CP par rapport au budget précédent, **soit une augmentation de 2,5 %**.

#### Évolution des crédits de l'enseignement agricole LFI 2016 -PLF 2017

Crédits de paiement (millions d'euros)	Ouverts en LFI 2016	Demandés en PLF 2017	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	908,29	934,55	+ 26,25	+ 2,9 %
Hors titre 2	476,23	485,05	+ 8,83	+ 1,9 %
<b>Total</b>	<b>1 384,52</b>	<b>1 419,60</b>	<b>+ 35,08</b>	<b>+ 2,5 %</b>

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, PAP 2017

Après un ralentissement en 2016, le projet de loi de finances pour 2017 renoue avec le mouvement d'augmentation significative des crédits consacrés à l'enseignement agricole.

### Évolution des crédits de paiement du programme 143 depuis 2010

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
Montant (M€)	1 259,12	1 290,98	1 303,09	1 324,59	1 342,73	1 377,32	1 384,52	1 419,60
Évolution (%)	N/A	+2,5 %	+0,9 %	+1,6 %	+1,3 %	+2,6 %	+0,5 %	+2,5 %

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Si le projet de loi de finances pour 2017 était adopté et appliqué, les crédits de l'enseignement agricole auraient augmenté, fin 2017, de 8,9 % par rapport à 2012.

*b) Une augmentation portée par les dépenses de personnel et par la réforme des bourses*

- **Les dépenses de personnel**

La hausse des crédits du programme 143 est en grande partie imputable, tant en proportion qu'en valeur, à l'**augmentation des dépenses de personnel (+ 2,9 %)**, liée à la création de 140 postes supplémentaires d'enseignants mais également à la revalorisation du point d'indice, pour un coût prévu de 5,5 millions d'euros en 2017, ainsi qu'à l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Ainsi, les dépenses de personnel dans l'enseignement public augmentent de 17,75 millions d'euros (+ 2,61 %).

Le protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) se traduit par une restructuration des grilles indiciaires des différents corps de fonctionnaires entre 2016 et 2020. Il prévoit également une transformation d'une partie des primes en points d'indice, dite « transfert primes/points ». Sa mise en œuvre se traduit en 2017 par une dépense supplémentaire de 6,3 millions d'euros (hors contributions au CAS « Pensions »).

- **La réforme des bourses**

Alors que les **crédits hors dépenses de personnel avaient diminué en 2016, le PLF 2017 prévoit une augmentation de 8,83 millions d'euros (+ 1,9 %)**, qui concerne **en particulier les aides sociales aux élèves**, dont les crédits augmentent de 7,34 millions d'euros (+ 8,7 %).

Il s'agit de la conséquence de la réforme des bourses sur critères sociaux de lycée, mise en œuvre par le décret n° 2016-328 du 16 mars 2016 relatif aux bourses nationales d'études du second degré de lycée.

### **La réforme des bourses sur critères sociaux de lycée**

La réforme des bourses sur critères sociaux de lycée, formalisée par le décret n° 2016-328 du 16 mars 2016, est applicable à compter de la rentrée scolaire 2016. Cette réforme repose sur :

- un barème limité à 6 échelons, avec intégration des parts de bourses et de plusieurs primes ;
- un critère unique (le nombre d'enfants à charge) pour l'attribution des points de charge ;
- le seul revenu fiscal de référence N-1 ou N-2 pour apprécier les ressources du demandeur ;
- deux primes fixes : « équipement » et « internat » ;
- une bourse au mérite progressive selon l'échelon de bourse et attribuée uniquement aux élèves boursiers ayant obtenu la mention « bien » ou « très bien » au diplôme national du brevet.

Cette réforme se mettra en place progressivement à compter de la rentrée scolaire 2016. En conséquence, deux systèmes d'attribution des bourses sur critères sociaux coexisteront pendant les deux prochaines années scolaires.

La réforme conduit à la disparition des crédits complémentaires - et donc de la possibilité de prendre en compte les revenus de l'année en cours - qui permettaient de pallier des situations familiales financièrement difficiles, récentes et imprévues. Pour compenser la disparition de ces aides d'urgence, la « partie sociale » de la ligne fonds social lycéen (143-03-02) est transférée sur la ligne bourses sur critères sociaux (143-03-01). Le fonds social lycéen est une aide spécifique destinée à faire face aux situations difficiles que peuvent connaître les lycéens ou leurs familles pour assumer les dépenses de scolarité et de vie scolaire. Cette aide contribue à lutter contre les discriminations et à favoriser, pour ces jeunes fragilisés socialement, l'accès à la formation et à la certification.

Par ailleurs, dans le cadre des mesures en faveur de la jeunesse annoncées par le Premier ministre en avril 2016, les élèves et leurs familles verront les bourses de lycée revalorisées de 10 % à compter de la rentrée scolaire 2016 ; les décrocheurs retournant en formation initiale recevront une bourse spécifique d'un montant de 1 000 euros par année scolaire.

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*

En ce qui concerne l'enseignement supérieur court, et dans le cadre des mesures en faveur de la jeunesse du Gouvernement, est prévu à la rentrée scolaire 2016 un basculement des étudiants boursiers émergeant à « l'échelon 0 » vers « l'échelon 0 bis », qui devrait concerner 348 étudiants ; ces étudiants percevront une bourse sur critères sociaux de 1 009 euros, ce qui n'était pas le cas à l'échelon 0.

---

Enfin, une aide à la recherche du premier emploi (ARPE) est créée à compter de 2016. Elle s'adresse aux apprentis, lycéens et étudiants de l'enseignement secondaire et supérieur, boursiers sur critères sociaux ou disposant de peu de ressources, venant d'obtenir un diplôme à finalité professionnelle, et à la recherche d'un emploi. Ce soutien financier sera versé pendant quatre mois sous forme d'une aide mensuelle. Le ministère estime que l'ARPE pourrait bénéficier à plus de 4 000 lycéens et 1 700 étudiants de BTSA par la voie scolaire, ainsi qu'à 1 500 apprentis.

Votre rapporteur rappelle que l'enseignement agricole joue un rôle essentiel de promotion sociale. Au cours de l'année scolaire 2015-2016, un tiers de ses élèves étaient titulaires d'une bourse, contre moins d'un quart (23 %) parmi les élèves de lycée de l'éducation nationale. De plus, près des deux tiers (64,23 %) des élèves boursiers de l'enseignement agricole sont internes et se voient donc attribuer une prime à l'internat.

- **La situation financière des établissements publics**

Hors dépenses de personnel, les crédits de l'action n° 1 « Mise en œuvre des enseignements dans les établissements publics » augmentent de 2,8 %.

Cette hausse provient en particulier du financement des actions ponctuelles à caractère pédagogique et notamment des crédits consacrés aux assistants d'éducation, qui augmentent, en 2017, d'1,4 million d'euros.

Votre rapporteur pour avis fait part de sa satisfaction quant à cette augmentation des crédits, qui permet, à effectifs constants, de combler l'écart de financement qui existe entre le ministère de l'éducation nationale et l'enseignement agricole. Ce rattrapage est d'autant plus important qu'il apparaît que 82 des 1 247 postes d'assistants d'éducation, qui avaient été créés par le PLF 2015, sont des postes fictifs, dont l'existence n'a d'autre fin que de réduire l'écart de financement des 1 165 postes existants.

En prenant pour base de calcul les 1 165 postes, le différentiel de financement avec l'éducation nationale s'élève à 1 469 euros par poste et par an. Cela signifie que cet écart est à la charge des établissements et donc bien souvent des familles.

Si elle salue l'effort de rattrapage, qui doit encore être poursuivi, votre rapporteur pour avis rappelle que le maintien dans les documents budgétaires des 82 postes fictifs, quand bien même ces derniers ne serviraient qu'au calcul de dotations versées aux établissements, constitue une insincérité budgétaire patente et inopportune.

### Évolution des crédits de paiement hors titre 2 de l'action n° 1

	LFI 2016 (M€)	PLF 2017 (M€)	PLF 2017/ LFI 2016 (M€)	PLF 2017/ LFI 2016 (%)
Total action n°1 : « Mise en œuvre des enseignements dans les établissements publics »	37,18	38,21	+ 1,04	+ 2,8 %
dont pensions des CFA-CFPPA	2,31	1,10	- 1,21	- 52 %
dont assistants d'éducation	28,11	29,51	+ 1,4	+ 5 %
dont emplois d'avenir professeur	0,05	0,01	- 0,04	- 80 %
dont actions ponctuelles à caractère pédagogique	1,43	1,92	+ 0,48	+ 34 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Toutefois, la **diminution des crédits couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés** des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) **se poursuit**, avec une réduction particulièrement forte à hauteur de 1,21 million d'euros (- 52 %). Interrogé par votre rapporteur, le ministère a fait part de son intention de se défaire totalement de cette dépense, estimant que ces emplois gagés, qui représentaient 379 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2016, constituaient une « anomalie ».

Sans considération du bien-fondé de cette dépense, force est de constater qu'elle est la conséquence d'une situation dont la responsabilité incombe avant tout au ministère ; sa réduction entraîne une fragilisation indéniable de la situation financière des établissements, alors même que les charges liées à la pension civile des postes gagés augmentent fortement.

Deux exemples portés à la connaissance de votre rapporteur pour avis par le SEA-UNSA illustrent cet effet de ciseau : un lycée comptant 7 ETP de postes gagés a vu le montant de la pension civile augmenter de plus de 60 % entre 2010 et 2015 tandis que la contribution de l'État a été divisée par quatre environ, le reste à charge de l'établissement se monte, pour la seule année 2015, à plus de 162 000 euros. Dans un autre établissement, le montant de la pension civile des postes gagés s'est maintenu entre 2010 et 2015 alors que le nombre de postes a diminué de 15 à 10, le reste à charge de l'établissement se montant en 2015 à plus de 90 000 euros<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Audition du 18 octobre 2016.

---

- **L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap**

Enfin, les crédits consacrés en faveur de la prise en charge des élèves en situation de handicap progressent de 6,1 % en 2017, pour atteindre 6,95 millions d'euros. Cette dotation est consacrée essentiellement au financement des auxiliaires de vie scolaire et permettra la création de 25 postes supplémentaires en 2017.

Le nombre d'élèves en situation de handicap connaît une augmentation importante : en 2015-2016, 2 886 élèves ont fait l'objet d'un projet personnalisé de scolarisation ; leur nombre a augmenté de 17,7 % par rapport à l'année scolaire précédente.

### **3. Le financement de l'enseignement privé : la reconduction des protocoles de 2013**

**Le projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit dans la continuité des protocoles d'accord conclus en 2013 avec les établissements privés.** Ces protocoles expirant à la fin de l'année 2016, un avenant portant sur une reconduction d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2017, et dans les mêmes conditions, devrait être prochainement signé. La détermination d'une nouvelle orientation pour le financement des établissements privés est ainsi reportée à la prochaine législature.

En conséquence, **le projet de loi de finances pour 2017 prévoit le maintien des subventions aux établissements privés à un montant identique à celui des années passées, soit 346,6 millions d'euros (+ 0,09 %).** De plus, le montant des rémunérations des personnels contractuels de droit public des établissements du temps plein, prises en charge par l'État, s'élèvent à 236,4 millions d'euros, en hausse de 3,73 % par rapport à l'année précédente.

Cette augmentation s'explique, outre la création des 42 postes supplémentaires d'enseignants, budgété à hauteur de 1,9 million d'euros, 4 millions d'euros supplémentaires procèdent de la hausse du point d'indice et du protocole PPCR. Enfin, le glissement vieillesse-technicité (GVT) solde concourt à une augmentation des crédits de l'ordre de 1,8 million d'euros.

Pour l'exercice 2017, le montant des subventions s'élève à 127,1 millions d'euros pour les établissements du temps plein (CNEAP et UNREP) et à 215,64 millions d'euros pour les établissements du rythme approprié (UNMFREO et UNREP).

Le ministère explique la très légère augmentation de ces crédits par, d'une part, le financement des visites médicales des élèves et des frais de déplacement des enseignants du privé du temps plein ainsi que, d'autre part, l'allocation d'une aide financière à l'établissement privé du rythme approprié de Mayotte, établissement non affilié et non couvert par les protocoles d'accord conclus en 2013.

Incapable d'appliquer les dispositions légales et réglementaires relatives au financement de l'enseignement agricole privé sous contrat, issues notamment de la loi « Rocard » du 31 décembre 1984<sup>1</sup>, l'État a obtenu la conclusion d'accords lui permettant de déroger à ses obligations : accords Gaymard-Forissier de 2004, protocoles Barnier de 2009 et, dernièrement, les protocoles conclus en 2013.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le versement de la subvention aux établissements sous contrat n'est pas l'exercice d'une faculté mais la simple application du droit ; il est à craindre que 2017 voit la conclusion de protocoles analogues à ceux de 2013, entérinant de ce fait la méconnaissance de la loi Rocard.

Le montant de la subvention aux établissements étant lié aux résultats d'une enquête quinquennale, votre rapporteur pour avis souhaite qu'une telle enquête soit menée en vue de l'expiration des accords actuels ; elle devrait vraisemblablement aboutir à la revalorisation de la subvention. En outre, il convient de considérer que le financement des établissements privés stagne depuis plusieurs années alors que le coût unitaire de formation par élève dans l'enseignement public a augmenté de 12,4 % entre 2010 et 2016.

Comme elle le répète inlassablement,  **votre rapporteur pour avis estime qu'il faut sortir du plafonnement des effectifs et du contingentement de l'offre de formation**  qu'impliquent les accords actuels. Cette logique malthusienne entrave le développement de l'enseignement agricole privé, alors que celui-ci répond à un réel besoin des territoires, à l'instar de l'outre-mer où établissements privés du temps plein et du rythme approprié trouvent un terrain propice à leur développement.

## **B. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES PAR LA LOI DE REFONDATION DE L'ÉCOLE**

### **1. La construction du schéma d'emplois**

#### **Évolution du plafond d'emplois à périmètre constant (en ETPT)**

	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>PLF 2017</b>
<b>Enseignement agricole</b>	15 457	14 706	14 597	14 819	14 987	15 123	15 274
<b>Ensemble du ministère de l'agriculture</b>	34 427	31 544	31 017	31 001	31 375	30 238	30 253
<b>Ratio</b>	44,9 %	46,6 %	47,0 %	47,8 %	47,8%	50 %	50,5 %

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*

<sup>1</sup> Loi n° 84-1285 du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'État et les établissements d'enseignement agricole privés.

Le plafond d'emplois progresse de 151 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport au plafond autorisé pour 2016, soit un plafond d'emplois de 15 274 ETPT, dont 12 747 ETPT d'enseignants. L'augmentation du plafond d'emplois est presque intégralement réalisée au sein de la catégorie des enseignants, qui représentent dès lors 83,5 % des emplois du programme.

Cette augmentation de 151 ETPT du plafond d'emplois résulte :

- à hauteur de 108 ETPT, de l'extension en année pleine des créations d'emplois de la rentrée 2016 ;

- à hauteur de 43 ETPT, des 140 créations prévues à la rentrée 2017.

L'enseignement public comprend 10 457 ETPT contre 4 817 ETPT pour l'enseignement privé du temps plein, soit environ une répartition 70 %/30 %, qui constitue la clef retenue pour la distribution des créations de poste.

En ce qui concerne les moyens de remplacement, le PLF fait état d'une légère hausse des moyens de remplacement, qui s'élèvent à 274 ETP contre 270 en 2016.

Le PLF 2017 prévoit également la création de 25 nouveaux postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) à la rentrée 2017. S'ils sont inclus dans l'objectif du Gouvernement de créer 1 000 postes au cours de la législature, les AVS ne sont pas intégrés au plafond d'emplois, à la différence des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dans l'éducation nationale.

Votre rapporteur pour avis constate que les engagements en matière de créations de postes ont été tenus, les 1 000 postes prévus par la loi du 8 juillet 2013 ayant bien été créés. Sur l'ensemble de la législature, ce sont 1 015 postes, dont 820 d'enseignants, qui ont été créés.

#### Les créations de postes prévues dans l'enseignement agricole (2012-2017)

	2012 (LFR)	2013	2014	2015	2016	2017 (PLF)	Total
<b>Enseignants</b>	50	200	150	140	140	140	820
<b>Assistants d'éducation</b>	20	-	-	-	-	-	20
<b>Assistants de vie scolaire</b>	40	30	30	25	25	25	175
<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>230</b>	<b>180</b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>1015</b>

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

## 2. L'évolution des effectifs d'élèves

### a) Une baisse globale des effectifs...

À la rentrée 2016, les effectifs de l'enseignement agricole sont de 164 341 élèves, hors dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), soit une baisse de 1 687 élèves (- 1,0 %) par rapport à la rentrée précédente.

Les effectifs d'élèves passent ainsi sous la barre des 165 000 élèves, ce qui constitue un point bas historique depuis vingt ans ; en effet, c'est à la rentrée 1996 que le nombre d'élèves avait dépassé ce niveau. La rentrée 2016 s'inscrit ainsi dans un mouvement quasi continu de repli des effectifs, qu'avaient masqué en partie les effets de la rénovation de la voie professionnelle, entre 2009 et 2014, pour une baisse globale de 3,5 % par rapport à la rentrée 2008.

### Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement agricole

Rentrée scolaire	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif total	170 314	171 175	171 686	174 104	170 108	170 991	165 662	166 028	164 341
Variation annuelle	N/A	+ 0,5 %	+ 0,3 %	+1,4 %	-2,3 %	+ 0,5 %	- 3,6 %	+ 0,5 %	- 1,0 %

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

### b) ...qui touche en particulier les classes d'entrée

Les remontées définitives de la rentrée 2016 font état d'une baisse globale des effectifs (- 1,0 %), cette évolution étant très inégale selon les cycles d'enseignement.

La diminution des effectifs d'élèves est en grande partie imputable à l'effondrement des effectifs dans les classes du premier cycle (- 5,7 %), poursuivant ainsi un mouvement prononcé à la baisse.

### Évolution des effectifs par cycle d'enseignement 2015 - 2016

Cycles	2015	2016	Variation
4 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> (hors DIMA <sup>1</sup> )	28 627	26 983	- 5,7 %
2 <sup>e</sup> cycle GT	23 781	24 392	+ 2,6 %
2 <sup>e</sup> cycle professionnel	92 945	92 179	- 0,8 %
<i>dont 2<sup>nd</sup>e professionnelle</i>	28 365	27 567	- 2,8 %
<i>dont CAPA</i>	14 034	13 972	- 0,4 %
BTSA/BTS et classes préparatoires	20 675	20 787	+ 0,5 %
Total	166 028	164 341	- 1,0 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

De manière préoccupante, les autres classes d'entrée connaissent également une baisse de leurs effectifs : les effectifs en classes de certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) diminuent de 0,4 %, de même que pour les classes de seconde générale et technologique (- 0,8 %) ainsi que de seconde professionnelle (- 2,8 %).

En revanche, les effectifs connaissent une progression dans le premier cycle supérieur (+ 0,5 %) ainsi que dans le secondaire général et technologique (+ 2,6 %).

Comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis est préoccupée de la baisse des effectifs dans les classes d'« appel » que sont les classes du premier cycle. Cela est d'autant plus dommageable que les établissements de l'enseignement agricole, par leur pédagogie adaptée ainsi que par l'internat, constituent une alternative pertinente à l'éducation nationale pour de nombreux jeunes. Ces classes forment également un vivier d'élèves qui poursuivent souvent leurs études secondaires au sein de l'enseignement agricole.

### Répartition des effectifs entre le public et le privé (2015-2016) hors DIMA

Secteurs / Statut	2015	2016	Variation 2016/2015
TOTAL PUBLIC (1)	62 454	62 709	+ 0,4 %
Privé temps plein	51 978	51 331	- 1,2 %
Privé rythme approprié	51 596	50 301	- 2,5 %
TOTAL PRIVÉ (2)	103 574	101 632	- 1,9 %
TOTAL GÉNÉRAL (1) + (2)	166 028	164 341	- 1,0 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

<sup>1</sup> Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMIA).

Parce qu'il concentre les formations du premier cycle, **l'enseignement privé est particulièrement touché par la diminution des effectifs**, perdant près de deux mille élèves (- 1,9 %).

L'enseignement public, qui prend en charge la majorité des classes du second cycle général et technologique et du premier cycle du supérieur, voit ses effectifs augmenter faiblement (+ 0,4 %).

Votre rapporteur pour avis considère que cette baisse est le résultat de la méconnaissance, par les élèves et leurs familles, des possibilités offertes par l'enseignement agricole ainsi que de la politique d'orientation menée par l'éducation nationale (cf. II.B.1).

## II. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE QUI DOIT ENCORE TROUVER PLEINEMENT SA PLACE AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF

### A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE DEMEURE UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE

#### 1. Des taux élevés d'insertion professionnelle et de poursuite d'études

##### a) Une insertion facile et rapide dans l'emploi

L'enseignement agricole se distingue par la qualité des formations qu'il dispense et leur adéquation avec les besoins des entreprises et des territoires. Unaniment reconnues par les professionnels, elles se traduisent dans les excellents taux d'insertion professionnelle dont jouissent les diplômés de l'enseignement agricole quel que soit leur niveau.

#### Insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole 33 mois après l'obtention du diplôme

Diplôme	Année	population	Taux d'emploi (%)
<b>CAPA</b>	<b>2014</b>	<b>élèves</b>	<b>63,3</b>
	<b>2014</b>	<b>apprentis</b>	<b>78,5</b>
	2011	élèves	66,5
	2011	apprentis	77,4
<b>Baccalauréat professionnel</b>	<b>2015</b>	<b>élèves</b>	<b>82,5</b>
	<b>2015</b>	<b>apprentis</b>	<b>85,9</b>
	2012	élèves	85,7
	2012	apprentis	89,3
<b>BTSA</b>	<b>2013</b>	<b>étudiants</b>	<b>87,1</b>
	<b>2013</b>	<b>apprentis</b>	<b>92,4</b>

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Dans un contexte de reprise économique lente et qui ne se traduit pas par une amélioration significative sur le marché du travail, les diplômés de l'enseignement agricole, élèves et apprentis, parviennent à s'insérer dans l'emploi. Trente-trois mois après l'obtention de leur diplôme dans la voie scolaire, 63,3 % des titulaires d'un CAPA sont en emploi, comme 82,5 % des bacheliers professionnels et 87,1 % des titulaires d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA).

Toutefois, on ne saurait méconnaître l'effritement des taux d'insertion professionnelle depuis 2008, qui semble se poursuivre : l'enquête triennale menée auprès des titulaires d'un baccalauréat professionnel en 2012 montre une baisse de 3,2 points du taux d'emploi, trente-trois mois après leur sortie de formation. Cette baisse est comparable à celles observées les années précédentes pour le BTSA (- 6,6 points entre 2010 et 2013) et le CAP (- 3,2 points entre 2011 et 2014).

**Taux d'insertion des diplômés de l'enseignement agricole  
sept mois après l'obtention de leur diplôme (%)**

Diplôme	2012	2013	2014	2015	2016 (Prévision actualisée)
BTSA	80,8	74,3	76,7	75	76
Bac Pro	75,9	69,6	66,1	67,2	70
CAPA	38,5	36,9	39,3	36,5	40

*Source : Projet annuel de performance pour 2017*

La dégradation de l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole est mise en évidence par l'indicateur 1.2 du projet annuel de performance pour 2017. Les taux d'insertion à sept mois reculent pour les titulaires du BTSA (- 1,7 point) et du CAPA (- 2,8 points), tandis que l'insertion professionnelle des titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole s'améliore quelque peu (+ 1,1 point).

Si la dégradation de l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole est réelle et préoccupante, il convient toutefois de la nuancer au regard des résultats obtenus par l'éducation. En effet, les diplômés de l'enseignement agricole s'insèrent bien mieux dans l'emploi que leurs homologues issus des formations de l'éducation nationale : en 2015, sept mois après la sortie de formation, l'écart en matière de taux d'insertion par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 14,6 points en faveur des titulaires d'un BTSA, et l'écart avec les titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un CAPA respectivement de 22,9 et 9,4<sup>1</sup>. La tendance, observée depuis quelques années,

<sup>1</sup> Le niveau de formation et de diplôme pour obtenir un emploi : déterminant dans l'insertion des lycéens professionnels. Note d'information n° 12 d'avril 2016 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale.

d'une propension croissante à la poursuite d'études parmi les diplômés de l'enseignement agricole, y compris ceux issus de formations à finalité professionnelle, semble se poursuivre. À tous les niveaux, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à prolonger leurs études, en particulier parmi les diplômés du CAPA, du baccalauréat professionnel et du BTSA.

*b) Des poursuites d'études nombreuses*

La tendance, observée depuis quelques années, d'une propension croissante à la poursuite d'études parmi les diplômés de l'enseignement agricole, y compris ceux issus de formations à finalité professionnelle, semble se poursuivre.

Si la majorité des élèves et des étudiants poursuit des études après l'obtention de son diplôme, le taux de poursuite d'études des femmes est plus élevé que celui des hommes, quel que soit le diplôme obtenu.

**Poursuite d'études des diplômés de l'enseignement agricole**

Diplôme	Enquêtes		Population	Taux de poursuite d'études (%)
CAPA	2014	à 33 mois	élèves	64,2
	2014	à 33 mois	apprentis	51,4
	2011	à 33 mois	élèves	62,4
	2011	à 33 mois	apprentis	49,4
Baccalauréat professionnel	2015	à 33 mois	élèves	60,7
	2015	à 33 mois	apprentis	41,3
	2012	à 33 mois	élèves	59,2
	2012	à 33 mois	apprentis	43,1
Baccalauréat technologique	2012	à 33 mois	élèves	93
	2009	à 45 mois	élèves	94,6
Bac S	2012	à 33 mois	élèves	98,8
	2009	à 45 mois	élèves	99,2
BTSA	2013	à 33 mois	élèves	62,3
	2013	à 33 mois	apprentis	38,0

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Gage de la qualité des formations dispensées au sein de l'enseignement agricole et de l'interopérabilité des deux systèmes de formation, une part importante des poursuites d'études des diplômés de l'enseignement agricole s'effectue dans des formations de l'éducation nationale, que cela soit en vue de l'obtention d'un diplôme de niveau supérieur ou dans une spécialité différente. 19,5 % des titulaires d'un CAPA, 41,5 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel (+ 19,6 points par rapport à la précédente enquête triennale), 62 % des titulaires d'un

---

baccalauréat S et 68 % des titulaires d'un BTSa poursuivent ainsi leur formation dans l'éducation nationale.

Le développement des équivalences entre les formations proposées par différents ministères permet également d'accroître ces possibilités de transition : par exemple BTSa « Gestion et protection de la nature » bénéficie, depuis 2012, d'une équivalence partielle avec le diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport spécialité « Animation socio-éducative ou culturelle », mention « Développement de projets, territoires et réseaux ».

## **2. Le bilan nuancé de la rénovation de la voie professionnelle**

Conformément aux vœux exprimés l'an passé par votre rapporteur pour avis et à la demande du ministre, un travail d'évaluation de la rénovation de la voie professionnelle (RVP) dans l'enseignement agricole a été mené par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Ce travail a donné lieu à la publication d'un rapport, publié au mois de juin 2016<sup>1</sup>.

Les conclusions du rapport font en grande partie écho aux préoccupations relayées l'année dernière par votre rapporteur pour avis.

### *a) Un objectif atteint : la hausse du nombre de bacheliers professionnels*

L'augmentation du nombre de bacheliers professionnels et la moindre déperdition des élèves entre le BEPA et le baccalauréat professionnel constituaient un des objectifs majeurs de la RVP.

Au regard de l'analyse des flux d'élèves, ces objectifs sont atteints : votre rapporteur pour avis s'en réjouit et considère qu'il s'agit là d'un progrès considérable.

En effet, le flux annuel de diplômés du baccalauréat professionnel a augmenté de près de 60 % entre 2011 et 2015 ; le pourcentage d'élèves entrant en voie professionnelle et obtenant le baccalauréat professionnel sans redoublement passe de 32 % à 57 %, soit une augmentation de 25 points.

En revanche, le CGAAER constate une baisse préoccupante du taux d'efficacité pour les élèves de première professionnelle, qui passe de 75,9 % à 69,7 % ; cela signifie que sur les élèves entrés en classe de première professionnelle, la proportion qui obtient le baccalauréat professionnel sans redoublement tend à diminuer. La moindre efficacité de la filière professionnelle est en partie liée à la baisse de la réussite aux examens.

---

<sup>1</sup> Gallon J., Gosset, G, Gozard D. et Ricard B., CGAAER, *Évaluation de la rénovation de la voie professionnelle dans l'enseignement agricole*, n°15117, juin 2016.

*b) La baisse du taux de réussite au baccalauréat*

Le taux de réussite au baccalauréat professionnel connaît en effet une baisse significative, puisqu'il diminue de 6 points en moyenne par rapport aux années précédant la RVP, et se prolonge au-delà des premières années de mise en œuvre de la réforme.

**Taux de réussite au baccalauréat professionnel 2009-2016**

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>
Taux de réussite (%)	89,2	90,2	89,8	83,1	82,1	82,8	83,5	84,2

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*

Le rapport d'évaluation du CGAAER met également en évidence un effet de rattrapage accru de l'épreuve de contrôle. Instituée à la session 2009, en application des articles D. 337-69 et D. 337-78 du code de l'éducation, cette épreuve est accessible aux candidats non admis dont la moyenne générale est supérieure à 8/20 et ayant obtenu au moins la moyenne à l'épreuve de pratique professionnelle ; elle permet d'obtenir le diplôme si la moyenne de la note obtenue à l'épreuve de contrôle et de la moyenne générale est égale ou supérieure à 10.

L'effet de rattrapage, c'est-à-dire la différence entre le taux de réussite avant et après l'épreuve de contrôle, augmente considérablement : de 7,6 points en 2011, l'effet de rattrapage augmente à 12,5 points en 2015. Cette augmentation est particulièrement marquée dans certaines spécialités, à l'instar des options « SAPAT » (effet de rattrapage de 5,2 points en 2011, 12,8 points en 2015) ou « aménagements paysagers » (7,5 points en 2011, 12 points en 2015).

*c) Des conséquences incertaines sur l'insertion professionnelle*

Le rapport du CGAAER rappelle que « si l'amélioration de l'insertion professionnelle n'[était] pas explicitement mentionnée parmi les objectifs initiaux prioritaires de la RVP », celle-ci « devait être une conséquence quasi automatique de la hausse du niveau de qualification et du nombre des bacheliers professionnels »<sup>2</sup>.

Or si le flux de diplômés du baccalauréat professionnel arrivant sur le marché de l'emploi a fortement augmenté, le taux net d'emploi tend à se dégrader. Sept mois après leur sortie d'études, 67,2 % des bacheliers professionnels de 2015 étaient insérés dans l'emploi ; en 2012, ils étaient 75,9 % (cf. II.A.1).

L'étude triennale de l'insertion des bacheliers professionnels, menée sur les diplômés de 2012, met en évidence un taux net d'emploi de 82,5 %, avec des différences marquées suivant les secteurs professionnels. Il est

<sup>1</sup> Session de juin.

<sup>2</sup> Gallon J., Gosset, G., Gozard D. et Ricard B., CGAAER, *ibid.*

---

globalement en baisse de 3 points par rapport à la précédente enquête. Les hommes s'insèrent plus facilement sur le marché du travail que les femmes, avec un taux d'emploi supérieur de 4,6 points ; la différence est en grande partie liée aux secteurs d'activité, les femmes étant plus nombreuses dans les spécialités tertiaires. Il est cependant impossible d'isoler l'effet de la RVP sur l'insertion professionnelle, cette dernière dépendant également de la situation économique et du marché de l'emploi.

*d) Des poursuites d'études plus nombreuses*

En revanche, les poursuites d'études sont en hausse : trente-trois mois après leur sortie de formation, 60,7 % des diplômés de 2012 ont poursuivi leurs études, la moitié d'entre eux se dirigeant vers un BTSA. Leur taux de réussite y est cependant encore faible : la moitié environ (49,6 %) des bacheliers professionnels entrés en 2012-2013 en BTSA y a obtenu son diplôme en deux ans. En outre, près de 18 % des entrants quittent la formation en première année. Selon le CGAAER, « *améliorer la réussite des bacheliers professionnels en cycle BTSA est un enjeu prioritaire* », davantage que l'accroissement du nombre de bacheliers professionnels poursuivant leurs études<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler que l'article L. 812-6 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt<sup>2</sup>, prévoit un dispositif original afin de permettre à des jeunes ayant obtenu avec facilité un baccalauréat professionnel agricole et souhaitant poursuivre des études longues d'accéder à une école d'ingénieur. À la rentrée 2016, deux classes de BTSA spécifiques sont prévues, accueillant chacune au maximum 12 étudiants titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole. Après l'obtention de leur BTSA, ces étudiants entreront en classe préparatoire pour une durée d'un an en vue de se présenter au concours C pour accéder aux écoles d'ingénieurs agronomiques ou vétérinaires publiques.

Le rapport d'évaluation du CGAAER souligne que l'adéquation emploi-formation diffère fortement selon les secteurs d'activité. En particulier, cette adéquation, si elle est jugée « *plutôt satisfaisante* » s'agissant de la production agricole, « *pose question* » dans le secteur des services aux personnes<sup>3</sup>. L'accès à l'emploi des bacheliers de l'option SAPAT est plus difficile et nécessite souvent la réussite d'un concours ou bien une qualification supplémentaire. De surcroît, cette spécialité est en concurrence directe avec le baccalauréat « *Accompagnement, soins et services à la personne* » (ASSP) de l'éducation nationale.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Article 64 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

<sup>3</sup> Gallon J., Gosset, G., Gozard D. et Ricard B., CGAAER, *ibid.*

*e) Une réforme qui pose la question du positionnement et de la finalité de la voie professionnelle*

Le rapport du CGAAER conclut justement que la RVP agit « *comme un révélateur* » et a ainsi « *ouvert un débat permanent sur la double finalité du baccalauréat professionnel et sur la dualité entre insertion professionnelle et poursuite d'études supérieures* »<sup>1</sup>.

Les inspecteurs du CGAAER font état des difficultés liées à la RVP : un enseignement compliqué par un temps d'enseignement diminué, le jeune âge des élèves et leur plus grande hétérogénéité, une employabilité réduite par la baisse de la culture professionnelle, une expérience et une maturité moindres.

Il semble que la poursuite d'études soit une aspiration croissante des élèves de la filière professionnelle ; à certains égards, « l'équité » des filières visée par la RVP se traduit par des possibilités accrues de poursuivre des études supérieures, au détriment de la vocation professionnelle de la professionnelle. Paradoxalement, la revalorisation recherchée de la voie professionnelle tend ainsi à asseoir une conception unique de la réussite scolaire, qui repose sur la seule poursuite d'études et entérine une forme de hiérarchie des intelligences.

Comme le CGAAER, votre rapporteur pour avis considère que « *si la poursuite d'études [...] est une réponse appropriée pour certains, elle ne doit pas devenir une fuite en avant systématique pour tous les élèves ayant pour effet la dévalorisation du baccalauréat professionnel* »<sup>2</sup>. Au regard du faible taux de réussite des bacheliers professionnels dans l'enseignement supérieur (moins de 50 % en BTSA, 5 % environ dans les filières universitaires), promettre aux élèves la poursuite d'études supérieures peut se révéler source de déceptions et d'échecs. Afin que l'enseignement professionnel soit vraiment considéré comme une voie de réussite, celui-ci doit offrir la perspective d'une insertion professionnelle rapide et réussie.

Enfin, il convient de mettre en avant les nombreux exemples de réussite qu'offrent les filières professionnelles dans l'enseignement agricole. Les constats énoncés précédemment sur la dégradation des résultats doivent être fortement nuancés par le fait qu'ils demeurent bien meilleurs que ceux de l'éducation nationale ; l'enseignement agricole constitue bien une filière d'excellence dont l'éducation nationale aurait tout intérêt à s'inspirer.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Idem.

---

## B. UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE À CONSOLIDER

### 1. L'orientation, une question stratégique

Outre l'association étroite des professionnels, qui lui permet de répondre aux besoins des entreprises et des territoires, l'enseignement agricole possède de nombreux atouts : une autonomie réelle des établissements qui permet l'innovation pédagogique, une définition souple de l'offre de formation, des possibilités réelles de transition entre filières ou entre la voie scolaire et l'apprentissage.

Confrontées au rapport d'information de notre collègue M. Guy-Dominique Kennel consacré à l'orientation scolaire, ces réalités mettent en évidence la richesse de l'enseignement agricole et de sa spécificité<sup>1</sup>.

L'existence de l'enseignement technique agricole dépend toutefois de sa capacité à attirer les élèves. Or, les effectifs tendent plutôt à décroître depuis 2008 : la baisse est plus prononcée dans les classes de 4<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup>, qui sont, pour l'essentiel, dans des établissements privés ; les effectifs scolarisés au lycée n'augmentent que très faiblement au regard de la progression démographique que connaît ce segment du système éducatif (cf. I.B.2).

L'enseignement agricole n'accueillant d'élèves qu'à partir de la classe de quatrième dans l'enseignement privé et de la classe de la seconde dans l'enseignement public, l'orientation constitue pour cette composante du système éducatif un enjeu crucial, voire existentiel.

Les auditions menées par votre rapporteur pour avis corroborent les conclusions tirées de l'évolution des effectifs d'élèves : outre la logique malthusienne d'adaptation des effectifs aux moyens, qui mène parfois les établissements à refuser des élèves, l'orientation telle qu'elle est pratiquée à l'éducation nationale laisse une place insuffisante aux formations proposées par l'enseignement agricole, encore trop méconnues ou mal considérées.

La responsabilité en incombe en grande partie à la politique de l'éducation nationale consistant à retarder jusqu'au lycée, voire jusqu'à la classe de seconde générale et technologique, les choix d'orientation des élèves.

Votre rapporteur pour avis souligne que certaines académies ont eu pour objectif de réduire l'orientation des élèves de collège vers une MFR ou une classe de l'enseignement agricole, considérées comme des « *filiales de dérivation* » et vers lesquelles l'orientation serait la sanction d'un échec. S'il convient de se défaire de la vision réductrice d'un enseignement

---

<sup>1</sup> Une orientation réussie pour tous les élèves, rapport d'information n° 737 (2015-2016) de M. Guy-Dominique Kennel, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, juin 2016.

technique agricole qui ne constituerait qu'une filière de remédiation, force est de constater que les établissements de l'enseignement agricole offrent aux élèves en difficulté une alternative intéressante ; les différentes familles de l'enseignement agricole savent faire réussir leurs élèves, par le recours à des pédagogies spécifiques et innovantes.

L'enseignement agricole constitue avant tout une filière d'excellence, dont les résultats en matière d'insertion professionnelle sont plus qu'enviables, et cette réalité est encore trop méconnue. Votre rapporteur pour avis regrette que les élèves et leurs parents ne soient pas suffisamment informés des formations offertes par l'enseignement agricole et de leurs débouchés.

Loin de toute concurrence, votre rapporteur pour avis soutient le développement de la complémentarité et des mutualisations entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale. Ces mutualisations ne devraient pas avoir lieu au détriment de l'enseignement agricole, si l'on considère les résultats bien meilleurs obtenus dans certaines formations comparables à celles proposées par l'éducation nationale, à l'instar des formations du secteur tertiaire.

## **2. Développer les mutualisations**

Votre rapporteur pour avis considère que les mutualisations entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale constituent un gisement de gains d'efficacité insuffisamment exploité.

En raison de leur dispersion sur le territoire, les établissements de l'enseignement agricole auraient tout à gagner à s'appuyer sur le maillage plus resserré de l'éducation nationale, et inversement, afin de mettre en commun certains moyens. Pourraient en effet être concernés l'affectation des enseignants, notamment de langues vivantes, les moyens de remplacement, la formation initiale et continue des enseignants, le déploiement et la maintenance des systèmes informatiques, les auxiliaires de vie scolaire (AVS).

Sur ce dernier point, les représentants de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) ont assuré à votre rapporteur que des arrangements étaient trouvés au cas par cas au niveau déconcentré, afin de garantir un accompagnement stable et de qualité des élèves handicapés.

Votre rapporteur pour avis considère que cette coopération est parfois très active au niveau régional (cf. *infra*), elle demeure trop dépendante des initiatives individuelles et de la bonne volonté des recteurs et des directeurs régionaux de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF). Ces initiatives doivent être encouragées et confortées par l'échelon central et par les ministres eux-mêmes.

### **Les coopérations entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale au niveau déconcentré**

En Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, l'affectation de jeunes dans les classes de quatrième et de troisième est mieux organisée avec le rectorat. Au moins un EPLEFPA périurbain permet de prendre en charge des élèves de seconde générale et technologique qui ne pouvaient pas trouver de place dans les lycées de secteur de l'éducation nationale. Dans cette même région, deux EPLEFPA sont dirigés conjointement par un personnel de direction issu du MEN, l'autre du MAAF.

En Auvergne et Rhône-Alpes, certaines classes de filière S sont partagées en termes de moyens entre l'enseignement technique agricole et l'éducation nationale au sein des EPLEFPA.

En Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, un établissement de l'éducation nationale disposant d'un BTS technico-commercial met en place une option « Agroéquipements » avec un recrutement privilégié de baccalauréats professionnels agricoles.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le recteur et le DRAAF ont permis à deux enseignants en difficulté sur un établissement agricole de trouver une voie de détachement dans un établissement public du rectorat.

En Île-de-France, un établissement de l'enseignement agricole partage avec l'éducation nationale un cycle de filière scientifique. Les élèves et les enseignants se partagent leur emploi du temps entre les deux établissements.

En Alsace, le recteur et le DRAAF ont été signataires d'une convention de coopération couvrant les domaines de l'orientation, de l'offre de formation, de la santé des élèves, de la mutualisation des moyens et des statistiques et enquêtes. Dans cette même région, un établissement de l'enseignement agricole partage avec un établissement de l'éducation nationale un cycle de baccalauréat professionnel « Bio-industries de transformation ».

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*

En ce qui concerne la formation initiale et continue des personnels, celle-ci relève dans l'enseignement agricole de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA), anciennement désignée sous le nom de l'École nationale de formation agronomique (ENFA). Ses missions ont été redéfinies par le décret du 24 juin 2016<sup>1</sup>, qui procède à une forme de recentrage sur le cœur de métier de l'établissement, à savoir la formation initiale et continue des personnels enseignants, d'éducation et d'encadrement de l'enseignement technique agricole ainsi que l'appui à ce dernier.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-854 du 27 juin 2016 fixant les missions de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole.

Au vu du coût « *exorbitant* » de la formation des professeurs et personnels de vie scolaire de l'enseignement agricole, que la Cour des comptes estime entre 20 000 et 35 000 euros par an<sup>1</sup>, il s'agit d'un domaine privilégié de mutualisation avec l'éducation nationale, qui ne doit cependant pas conduire l'effacement de la spécificité de l'enseignement agricole. L'accréditation de l'ENSFEA pour la délivrance du master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF), renouvelée au printemps 2016 pour cinq ans, devrait permettre le développement des échanges et des partenariats entre les deux systèmes de formation.

\*

\* \*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur pour avis émet un avis de sagesse sur l'adoption des crédits du programme « Enseignement technique agricole ».**

\*

\* \*

**Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

**Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des articles 55 *octies* et 55 *nonies* rattachés du projet de loi de finances pour 2017.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2016, février 2016, p. 645.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Tirant les conséquences de l'insertion de l'article 55 *octies*, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** diminuant les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du premier degré » à hauteur de 130 000 euros en AE et en CP.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** majorant les AE de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 26,3 millions d'euros et réduisant ses CP de 49,5 millions d'euros. Ces mouvements se décomposent comme suit :

- pour le programme 230 « Vie de l'élève » :

- une majoration de 75,8 millions d'euros des AE, 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 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* » ;

- pour le programme 143 « Enseignement technique agricole », une minoration de 2 millions d'euros en AE et en CP, traduisant « *un ajustement des moyens de fonctionnement des établissements* ».



---

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 23 NOVEMBRE 2016

---

*La commission procède à l'examen des rapports pour avis sur les crédits du programme « enseignement scolaire » et sur les crédits du programme « enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2017.*

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Dans ce budget, le premier de la Nation et le dernier de la refondation de l'école engagée depuis le début de la législature, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » connaissent une augmentation inédite de près de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 4,5 %. C'est quatre fois plus que les crédits consacrés au sport, à la vie associative et à la jeunesse. L'effort consenti est considérable : les crédits de la mission s'élèvent à 70 milliards d'euros, dont 68,6 au profit des cinq programmes du ressort du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Une part significative de ces dépenses nouvelles relève de mesures applicables à la fonction publique, sans lien direct avec la politique éducative. Les hausses successives de la valeur du point d'indice et la mise en oeuvre de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), représentent, à elles seules, une dépense supplémentaire de 1,46 milliard d'euros, soit la moitié environ de l'augmentation du budget. Si l'on y ajoute le glissement vieillesse-technicité (GVT), la part quasi automatique de la hausse atteint 1,87 milliard d'euros !

La politique d'inflation des moyens menée depuis 2012 trouve ici son apogée. Elle procède du postulat selon lequel l'augmentation continue des moyens permettra d'améliorer la situation de l'école, ce qui est pourtant démenti par trente années passées à remplir, chaque année, le tonneau des Danaïdes de la rue de Grenelle.

Les dépenses en faveur de l'éducation ont doublé en euros constants depuis 1980 et augmenté de plus de 10 % depuis 2000, pour atteindre près de 131 milliards d'euros en 2015, sans effet positif sur les résultats de notre école, bien au contraire. Cet effort important se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais il est fondamentalement déséquilibré.

La France dépense beaucoup plus pour le secondaire et beaucoup moins pour le primaire, niveau auquel tout se joue. La maîtrise des savoirs fondamentaux dès la fin du cours préparatoire (CP) est déterminante pour

l'avenir scolaire et professionnel des enfants. C'est là que se forme la difficulté scolaire, à laquelle notre système éducatif est incapable de remédier. Ainsi, plus de la moitié des 140 000 décrocheurs étaient en difficulté à l'issue du cours moyen 2<sup>e</sup> année (CM2), si ce n'est du cours élémentaire.

Les résultats des dernières études ne sont pas encourageants. L'enquête CEDRE de 2015 montre que seuls 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin d'école primaire. Une étude plus récente met en évidence la dégradation extrêmement préoccupante de la maîtrise de l'orthographe des élèves en fin d'école primaire. Enfin, la comparaison d'études de cohortes menées en 1999 et en 2013 fait apparaître une baisse significative des résultats en orthographe et en vocabulaire à l'issue du cours élémentaire 1<sup>re</sup> année (CE1).

Si l'école ne parvient pas à inculquer à tous les élèves le célèbre « lire, écrire, compter », il n'est pas surprenant que notre pays soit celui où l'origine sociale pèse le plus dans le parcours scolaire.

L'échec n'est pas une fatalité. Il faut donner la priorité au primaire et à l'enseignement des savoirs fondamentaux. C'était une des mesures phares de la refondation de l'école ; je m'efforcerai, dans un second temps, d'en dresser le bilan.

Revenons à l'examen des crédits : tout augmente ! Les crédits consacrés à l'enseignement scolaire public du premier degré progressent de 6,6 % ; l'augmentation atteint 3,7 % pour le second degré, 3,2 %, pour l'enseignement privé, 4,4 % pour la vie de l'élève et 0,5 % pour le soutien de la politique de l'éducation nationale.

Il faut reconnaître au Gouvernement la cohérence de sa politique : 11 662 créations de postes sont prévues en 2017, l'engagement de créer 54 000 postes sur la durée du quinquennat semble donc tenu.

Le schéma d'emplois pour 2017 se décompose ainsi : 4 311 équivalents temps plein d'enseignants du premier degré public, 4 400 équivalents temps plein d'enseignants et 150 de personnels administratifs, techniques et de service au profit du secondaire public, 1 000 postes d'enseignants, répartis pour moitié entre les premier et second degrés, au profit de l'enseignement privé et, dans le programme « Vie de l'élève », 1 801 équivalents temps plein, dont 200 de personnels médico-sociaux, 250 de conseillers principaux d'éducation et 1 351 d'accompagnants d'élèves en situation de handicap. La prévision budgétaire ne dit rien, toutefois, de leur création effective ni de l'amélioration du service rendu.

La revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) versée aux professeurs des écoles, portée de 400 à 1 200 euros bruts annuels à compter de la rentrée 2016, est une mesure d'équité.

---

En matière de pré-recrutement des enseignants, le remplacement du dispositif des emplois d'avenir professeurs par un dispositif fondé sur l'apprentissage est une bonne chose. Je me réjouis de voir l'éducation nationale s'emparer de l'apprentissage. Souhaitons qu'elle étende cet intérêt à d'autres domaines !

Les crédits consacrés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires s'élèvent pour 2017 à 373 millions d'euros, conformément aux engagements du Gouvernement.

En revanche, le financement du renouvellement des manuels scolaires pose problème. Le ministère annonçait l'année dernière un effort de 300 millions d'euros sur deux ans, revu à la baisse à 260 millions d'euros, alors que les chefs d'établissement peinent à renouveler leurs manuels avec les seuls crédits prévus l'année dernière. Pour les manuels de l'école primaire, l'État se repose sur les communes, qui n'ont pourtant pas d'obligation en la matière et qui sont déjà asphyxiées par la baisse des dotations et par la réforme des rythmes scolaires.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - C'est Jules Ferry qui a commencé !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Le dépassement des coûts des projets informatiques et immobiliers du ministère se poursuit. Le chantier du programme Sirhen, prévu initialement pour sept ans et 80 millions d'euros, devrait en durer douze et atteindre 393 millions d'euros. À mettre en rapport avec le gain attendu de 70,2 millions d'euros sur la durée de vie prévisionnelle de l'application...

Le primaire est le maillon essentiel du système éducatif. La loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 le reconnaît et son rapport annexé prévoit de donner la priorité à l'école primaire, en énonçant trois axes principaux : la scolarisation des enfants de moins de trois ans, le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'introduction de nouveaux rythmes scolaires. Y concourent également la redéfinition du socle commun et la modification des programmes, la réforme de l'éducation prioritaire ainsi que les mesures en faveur des enseignants du premier degré.

Les crédits du programme 140 augmentent de 3,4 milliards d'euros en euros courants entre 2012 et 2017. La dépense par écolier augmente de 12,1 %, de 5 800 à 6 500 euros. Cette priorité est toutefois fragile, car, loin de constituer un rééquilibrage entre le primaire et le secondaire, elle s'inscrit dans l'inflation générale des budgets. Durant la même période, les crédits du programme 141 ont augmenté de 2,7 milliards d'euros. Les grands équilibres du budget de l'éducation nationale n'ont donc pas été modifiés, quoi qu'en dise la ministre.

Il en va de même pour les créations de postes : 14 000 postes d'enseignants titulaires devaient être créés en cinq ans. Or, comme le relève le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), l'investissement en termes de postes s'avère peu différencié entre le primaire et le collège, notamment du fait de la priorité donnée à la réforme du collège. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2017, moins de postes d'enseignants sont créés dans le premier degré que dans le second ; les créations de postes dans le primaire ne représentent qu'environ 40 % des postes créés.

En dépit d'un réel effort en faveur de l'attractivité de la profession de professeur des écoles, la politique de recrutements massifs menée par le ministère se heurte à d'importantes difficultés et présente le risque d'une baisse de la qualité des recrutements.

En outre, de nombreux stagiaires ont démissionné en cours d'année, contraignant le Gouvernement à faire appel aux listes complémentaires ou à des contractuels. En 2015, 434 démissions ont été constatées, soit 3,18 % des recrutés, contre 1,08 % en 2012. Cette forte hausse doit conduire le ministère à s'interroger sur l'organisation de la formation initiale au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

Sur le plan qualitatif, la priorité au primaire apparaît diluée et sans cohérence.

Un groupe de travail commun à notre commission et à la commission des finances se penche sur la réforme des rythmes scolaires. Sa mise en place douloureuse, qui a exigé un gros effort financier des collectivités territoriales dans un contexte de baisse des dotations, a mobilisé une énergie et des ressources considérables. Vu leur caractère polémique, la « priorité au primaire » s'est trop souvent résumée aux nouveaux rythmes scolaires.

Le Gouvernement vise un taux de scolarisation de 30 % des enfants de moins de trois ans en éducation prioritaire d'ici 2017. Cet objectif a été porté à 50 % pour les REP+. Là encore, ni les moyens, ni les résultats ne sont au rendez-vous. À la rentrée 2015, 961 équivalents temps plein sur les 3 000 prévus avaient été créés ; 9,8 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés, 19,3 % en éducation prioritaire, 22,2 % en REP+.

Cela dit, cette scolarisation précoce ne répond pas toujours à une demande des populations cibles, les plus éloignées de l'école. Si le ministère met en avant les conséquences positives de la scolarisation dès deux ans sur les relations entre l'école et les familles, celle-ci ne suscite pas l'engouement auprès de nombreux parents d'élèves en éducation prioritaire.

Deuxièmement, le partenariat avec les communes est également difficile, du fait de leur situation financière, aggravée par la réforme des rythmes scolaires. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) relève que « les projets sont longs à monter avec des collectivités territoriales réticentes qui ont beau jeu de

mettre l'État face à ses contradictions au moment où le Gouvernement leur demande de réduire leurs dépenses et de limiter les recrutements de personnels et donc d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ». Elle en conclut que l'objectif d'un taux de scolarisation à 50 % en REP+ n'est pas pertinent et sera difficile à atteindre dans l'ensemble des départements.

L'introduction du dispositif « plus de maîtres que de classes » est lente. Sur les 7 000 postes prévus, seuls 3 195 ont été effectivement créés à la rentrée 2016, majoritairement dans l'éducation prioritaire. Le plus souvent, la priorité est donnée au cycle 2 - CP-CE1-CE2 -, consacré aux apprentissages fondamentaux. Le bon recrutement des maîtres surnuméraires ainsi que la formation et l'accompagnement des équipes enseignantes sont essentiels.

Or les travaux réalisés par les inspections générales et le comité de suivi montrent que l'accompagnement et les évaluations font encore défaut. Au regard des expériences passées, souvent mitigées, et des moyens engagés, des évaluations systématiques et régulières sont nécessaires.

Trois aspects essentiels sont négligés, à commencer par la réflexion sur l'organisation de l'école primaire et sur la place et le statut du directeur d'école. L'introduction des rythmes scolaires a mis en lumière l'importance de sa tâche. Il faut aller plus loin que l'amélioration du régime de décharges de service et la revalorisation des indemnités. Un véritable statut devrait donner aux directeurs d'école les moyens d'exercer un pilotage pédagogique et administratif, gage d'efficacité. Il ne s'agit pas d'en faire un petit chef, mais un fédérateur.

**Mme Françoise Cartron.** - Il l'est déjà !

**M. Jacques-Bernard Magner.** - Vous comptez lui imposer un uniforme ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - On pourrait, par exemple, imaginer que le directeur d'école soit déchargé de la responsabilité d'une classe, mais intervienne en tant que maître surnuméraire.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - Ils seront ravis...

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - La santé scolaire est dans une situation dramatique. Le corps des médecins scolaires, en extinction, n'est pas en mesure d'assurer les bilans de santé prévus dans la sixième année de l'enfant. Pire, un arrêté du 3 novembre 2015 a mis fin à l'association des infirmiers à ces bilans. Cela pénalise avant tout les élèves issus de milieux défavorisés, les problèmes de santé non décelés étant susceptibles de pénaliser l'apprentissage. On crée ainsi de l'échec ! Il est urgent d'améliorer l'attractivité de la profession de médecin scolaire, de développer le recours aux internes et aux vacataires et d'associer de nouveau les infirmiers à la

réalisation des bilans de santé, en réalisant un filtrage des enfants pour distinguer ceux qui doivent voir un médecin scolaire et ceux qui peuvent être traités par un infirmier.

**Mme Françoise Cartron.** - Un filtrage, vraiment ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Certes, les crédits consacrés à la formation continue dans le premier degré augmentent de nouveau, après une baisse en 2016. Cette formation est toutefois presque exclusivement dirigée vers l'accompagnement des réformes en cours. Elle n'est pas suffisamment consacrée à l'évolution des pratiques pédagogiques et valorisée comme levier de gestion des ressources humaines. L'offre de formation continue des ESPÉ est encore trop limitée et reste insuffisamment liée aux besoins exprimés par les enseignants.

En conclusion, la priorité au primaire voulue par la refondation de l'école est réelle mais insuffisante. La mise en œuvre des principaux dispositifs est difficile et ils ne sont pas évalués. L'augmentation des moyens s'est faite dans le cadre d'une inflation budgétaire générale, en l'absence de réel rééquilibrage. Des aspects essentiels ont ainsi été négligés.

Mon appréciation est donc : « peut mieux faire » !

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Si cet effort avait été fait à budget constant, mon avis aurait été différent. L'inflation budgétaire n'améliore pas les résultats. M. Lang a créé 30 000 postes en deux ans, or l'enquête PISA de 2009 n'a montré aucune amélioration. Opérons plutôt des redéploiements pertinents !

**Articles 55 *octies* et 55 *nonies* rattachés**

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Notre commission doit également émettre un avis sur les articles 55 *octies* et 55 *nonies* rattachés.

L'article 55 *octies* tire les conséquences de l'inscription dans le droit commun, par un décret du 1<sup>er</sup> août 2016, de la possibilité offerte par le décret dit Hamon de déroger à l'organisation normale de la semaine scolaire, en garantissant de manière pérenne aux communes et aux EPCI concernés le bénéfice des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires. Ce bénéfice leur avait été reconnu par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014, dont il s'agit d'inscrire les dispositions dans l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013. Réunie ce matin, la commission des finances a adopté cet article. Je propose donc à la commission d'émettre un avis favorable à son adoption.

---

L'article 55 *nonies* tire les conséquences de la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017, de la grille indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants certifiés admissibles deux fois à l'agrégation. Depuis un décret du 10 juillet 1948, les enseignants bi-admissibles étaient soumis à un échelonnement indiciaire spécifique. Le présent article y met fin et prévoit, pour les professeurs relevant actuellement de ce régime, le bénéfice d'une bonification de leur indice majoré. Ma seule réserve est liée au caractère réglementaire de cet article. La disparition de ce régime étant justifiée par la mise en œuvre du protocole PPCR, j'invite toutefois la commission à émettre un avis favorable. Je précise que la commission des finances l'a également adopté ce matin.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - Cela fait seize ans que je vous présente le budget de l'enseignement agricole et que je défends une composante trop méconnue et mal considérée de notre système éducatif.

**Mme Françoise Cartron.** - Rien ne change !

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - Ce n'est pas à vous que j'apprendrai que l'enseignement agricole est une filière d'excellence. En 2015, sept mois après la sortie de formation, l'écart en matière de taux d'insertion des diplômés de l'enseignement agricole par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 14,6 points en faveur des titulaires d'un BTS, à 22,9 points pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel et à 9,4 points pour les titulaires d'un CAPA.

La logique du pilotage par la performance que visait à instaurer la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est pourtant restée lettre morte. Les conséquences de ces performances en matière de réussite des élèves et d'insertion professionnelle n'ont pas été tirées sur le plan budgétaire.

L'enseignement agricole est caractérisé par un pilotage malthusien : les effectifs sont adaptés aux moyens, ce qui interdit toute croissance durable. Au contraire, ils baissent depuis une douzaine d'années. Le développement de l'enseignement agricole dans des territoires où il existe une forte demande, comme la Guyane, en est empêché.

À la rentrée 2016, les effectifs d'élèves baissent de 1 %, ce qui représente 1 687 élèves en moins, pour atteindre 164 341 élèves. C'est un point bas historique depuis vingt ans ; le nombre d'élèves avait en effet dépassé 165 000 à la rentrée 1996.

Cette baisse des effectifs est due, d'une part, au faible nombre d'entrées dans les classes de lycée et du supérieur court, à rebours d'une forte croissance observée dans l'éducation nationale et, surtout, à l'effondrement de 5,7 % des effectifs des classes de quatrième et de troisième. Or ces classes d'appel constituent un vivier pour les établissements de l'enseignement agricole, lesquels, grâce à une pédagogie adaptée et à

l'internat, offrent une alternative pertinente pour de nombreux jeunes, qu'ils mènent à la réussite.

L'éducation nationale ne partage pas ce constat : l'évolution des effectifs est la conséquence directe de sa politique visant à limiter l'orientation vers l'enseignement agricole, en particulier au collège, ainsi que de la dévalorisation constante, consciente ou non, de l'enseignement agricole dans les représentations.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - Ah bon ? Le ministère dit-il vraiment cela ?

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole, qui s'élèvent à 1,42 milliard d'euros, augmentent de 2,5 % et de 35,1 millions d'euros. Cette augmentation traduit des mesures de revalorisation applicables à la fonction publique, la réforme des bourses de lycée ainsi que la création d'une aide à la recherche du premier emploi, et la réalisation du schéma d'emplois pour 2017, qui prévoit la création de 140 postes d'enseignants et de 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS). L'engagement du Gouvernement de créer 1 000 postes sur la durée de la législature est rempli, bien que 195 de ces postes soient des assistants d'éducation ou des AVS, qui ne sont pas sous plafond d'emploi.

**Mme Françoise Cartron.** - Cela a toujours été dit.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - Je note avec satisfaction un rattrapage du financement des dotations en faveur des assistants d'éducation. L'écart avec l'éducation nationale se réduit, mais demeure.

En revanche, les crédits couvrant les charges de pension pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) baissent fortement. Le ministère compte se défaire de cette dépense, estimant que ces emplois gagés, qui représentaient 379 équivalents temps plein au 1<sup>er</sup> janvier 2016, constituaient une anomalie. Reste que la responsabilité en incombe avant tout au ministère et que la réduction de cette dépense fragiliserait les établissements.

Enfin, les crédits consacrés à la prise en charge des élèves en situation de handicap progressent de 6,1 % en 2017, pour atteindre près de 7 millions d'euros.

L'année 2016 voit la fin des protocoles d'accord conclus en 2013 avec les établissements de l'enseignement privé à temps plein ou fonctionnant à un rythme approprié. Ces protocoles devraient être reconduits pour un an, jusqu'à la prochaine législature. Ils ne constituent pas des dons mais pallient l'incapacité de l'État à respecter les obligations fixées par la loi Rocard. Une enquête a été

lancée par le ministère en vue de la réévaluation de la subvention versée aux établissements, je souhaite qu'elle conduise à sa revalorisation.

L'orientation des élèves, sur laquelle notre collègue Guy-Dominique Kennel a mené un travail de fond, est une question existentielle pour l'enseignement agricole, dont la pérennité dépend de la capacité à attirer des élèves mais également de la coopération avec l'éducation nationale. La mutualisation des moyens est nécessaire et profiterait aux deux systèmes.

La suppression insupportable, lors des deux derniers projets de loi de finances, de 2,5 millions d'euros de crédits du programme 143 pour financer les aides aux communes dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, montre qu'une relation équilibrée entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale reste à construire. L'enseignement agricole ne doit pas être la variable d'ajustement de la mission « Enseignement scolaire » ! Je ne sens pas de volonté de conforter cette composante du système éducatif dont chacun reconnaît pourtant l'excellence. L'enseignement agricole n'est pas traité à sa juste valeur.

Ces réserves formulées, je recommande de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits affectés à l'enseignement agricole au sein de la mission « Enseignement scolaire ».

**M. Christian Manable.** - Nous sommes favorables à ce budget, qui nous semble bon. Jean-Claude Carle l'a dit : tous les crédits augmentent, ce Gouvernement est en cohérence avec sa volonté politique.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Il l'a dit avec un air consterné !

**M. Christian Manable.** - En hausse de 12,7 % par rapport à 2012, ce budget parachève la priorité donnée à l'éducation nationale durant ce quinquennat. Depuis 2015, c'est à nouveau le premier budget de la nation, malgré le contexte contraint. L'engagement de création de 60 000 postes est tenu. L'accent est également porté sur la revalorisation des rémunérations des personnels.

Le décrochage scolaire passe sous la barre des 100 000 jeunes, ce qui représente une baisse de 20 % depuis 2012. C'est un effet de la politique de ce Gouvernement, quand, auparavant, des moyens humains et financiers avaient été supprimés. Quand un État tourne dos à l'éducation, il tourne le dos à l'avenir !

Ce budget poursuit les orientations de la loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 : priorité au primaire, développement du potentiel d'enseignants, rétablissement de la formation initiale et continue des enseignants. J'ai exercé ce métier difficile, qui évolue vite : cela nécessite une formation ! J'ajoute la création d'un service public du numérique, etc.

Un budget en hausse ne serait pas forcément un bon budget ? Voilà un sophisme en Pataugas ! Un bon budget devrait donc être en baisse ? Quand je fais les courses, je préfère disposer de 100 euros que de 80 !

Nous regrettons le refus de la majorité sénatoriale de débattre démocratiquement de ce budget, au prétexte, fallacieux, qu'il serait insincère et électoraliste. Il est pourtant sincère : il respecte les engagements de la France, avec moins de 3 % de déficit ; il n'est pas électoraliste, puisqu'il se projette au-delà de 2017.

Voter la question préalable est une échappatoire. C'est la première fois depuis 1992 que le Sénat renonce à examiner le budget. La droite rabaisse le Sénat et risque d'alimenter un discours hostile à notre assemblée. À gauche, nous souhaitons débattre de ce budget, y compris de ses - rares - imperfections.

Cette crispation s'explique peut-être par des désaccords internes, qui transparaissent dans les avis donnés, ou par la difficulté à assumer vos choix futurs, avec des suppressions drastiques de postes dans la fonction publique. Le budget de la Nation est-il l'otage des primaires ? Vous refusez l'obstacle.

Le programme pour l'éducation du champion de la primaire prévoit 250 000 suppressions de postes dans l'éducation nationale. Ce serait la fin de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui bénéficie pourtant aux plus défavorisés, ainsi que du dispositif « plus de maîtres que de classes » ; cela conduirait également à la fermeture de 5 000 classes, créant de véritables déserts éducatifs en milieu rural. C'est paradoxal, pour des chantres de la ruralité ! Les classes seront surchargées, les enseignants absents ou en formation ne pourront être remplacés, au détriment de l'apprentissage des élèves les plus en difficulté. Ce programme constitue un véritable retour en arrière !

Notre groupe votera les crédits de la mission pour 2017.

**Mme Corinne Bouchoux.** - Mme Blandin et moi-même ne nous représentons pas en septembre prochain, nous nous réjouissons donc de travailler positivement sur ce budget. Être privées d'un débat de qualité nous frustre. Certains, y compris à droite, n'étaient peut-être pas d'accord avec ce choix, qui revient à nous dessaisir d'une de nos prérogatives. Je comprends toutefois les décalages entre les avis, qui s'expliquent par des regards différents.

Ce budget de l'enseignement scolaire va dans le bon sens et contient des avancées importantes. À notre sens, il faut privilégier quatre éléments : l'éducation tout au long de la vie, jusqu'après la fin de la vie professionnelle ; l'accompagnement des parents dès la naissance ; une éducation avec tous et pour tous ; enfin, l'autonomie des établissements, en faisant confiance aux acteurs.

La situation des ÉSPÉ est inquiétante. Le supérieur renvoie la question vers le secondaire, qui considère que cela relève du supérieur... Beaucoup de mesures que nous avons votées, comme la formation à la résolution non violente des conflits, pourtant essentielle, ne sont pas

appliquées. Il en va de même de l'association des acteurs de la vie associative à la formation, qui n'est pas financée.

Je salue la constance de Mme Férat. Quel est, toutefois, le sens du maintien de l'indépendance de l'enseignement agricole ? Certes, la moitié des fonctionnaires du ministère de l'agriculture sont des enseignants. Cet enseignement, très spécifique, doté d'une forte autonomie pédagogique, qui pratique l'interdisciplinarité et le travail en équipe ne serait-il pas mieux traité dans l'éducation nationale ?

**M. Jacques Groperrin.** - Nous avons entendu une belle apologie du Gouvernement. Pourtant, je m'interroge. Je partage en grande partie l'analyse des rapporteurs. Ce budget a toujours été parmi les plus élevés, il augmente de 4,5 %, or les résultats scolaires ne sont pas satisfaisants. L'investissement dans les REP et les REP+ pose également question : là aussi, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Votre logiciel ne correspond plus au terrain !

J'attendais beaucoup de la loi de refondation de l'école. M. Peillon était compétent et intelligent, son analyse des besoins de l'école était juste.

**Mme Françoise Cartron.** - Il fallait le lui dire durant les débats !

**M. Jean-Louis Carrère.** - Vous l'avez maltraité !

**M. Jacques Groperrin.** - Les acteurs principaux de l'éducation nationale, ce sont les syndicats, qui servent plus volontiers les enseignants que les élèves ! Depuis l'arrivée de Mme Najat Vallaud-Belkacem, c'est le règne de la communication. Non, tout ne va pas très bien !

Je partage votre avis sur « plus de maîtres que de classes », qui est un bon dispositif. J'ai toutefois regretté la suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED).

Vous prétendez accroître le recrutement, mais on peine à trouver des enseignants. Pour augmenter le niveau des élèves, il faut augmenter celui des enseignants, c'est-à-dire choisir les meilleurs et leur proposer un salaire plus digne en début de carrière.

**M. Jean-Louis Carrère.** - Vous avez détruit le système de formation !

**M. Jacques Groperrin.** - Ce sont les parents qui refusent de scolariser leurs enfants avant trois ans !

En Finlande, l'obligation scolaire court de sept à seize ans, et ce pays est en tête des classements PISA. Il a adopté une autre démarche, avec les jardins d'éveil. Il ne s'agit pas seulement de moyens.

Vous vous appuyez trop sur les « pédagogistes », friands de « référentiel bondissant », de « milieu aquatique profond », etc. Ces notions ont fait beaucoup de mal à l'éducation nationale. Je sais donc gré à Jean-Claude Carle de nous parler des savoirs fondamentaux, qui ne sont pas

réductibles aux sciences de l'éducation. Les ÉSPÉ ne changeront que si l'on en change les acteurs...

Comment tirer les élèves vers le haut en refusant les mots « excellence », « sélection », « autorité » ? Le manque d'autorité, et donc de sécurité, explique peut-être la désaffection du métier d'enseignant. Le ministre doit agir fortement en ce sens.

**M. Christian Manable.** - Et les parents ?

**M. Jacques Gasparrin.** - Ils ont un rôle majeur à jouer, en effet.

Le débat budgétaire a lieu en commission. Nous avons travaillé et nous aurions aimé en débattre en séance, mais ce budget est bien insincère. Nous n'avons d'ailleurs pas de leçons à recevoir d'un Président de la République qui écrit ce qu'il écrit sur l'école, sur ses ministres et sur l'éducation nationale.

**M. Claude Kern.** - Je félicite les rapporteurs pour leur excellent travail.

Les objectifs de ce budget sont louables, mais de nombreux problèmes subsistent. Le dispositif « plus de maîtres que de classes » peine à décoller, l'ouverture des maternelles au moins de trois ans est difficile à mettre en œuvre dans tous les territoires et la formation continue des enseignants n'est pas encore à la hauteur des autres pays de l'OCDE.

Le taux des élèves handicapés scolarisés a progressé de près de 25 % en cinq ans, mais c'est encore insuffisant. Mme la ministre propose aux AVS d'intégrer le statut d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), mais il faut pour cela recruter suffisamment d'AVS. Ce n'est pas le cas.

Le groupe UDI-UC se rallie aux avis des rapporteurs.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Je partage depuis des années la préoccupation d'un enseignement agricole de qualité, particulièrement dans le public. Le Gouvernement a mis fin à l'hémorragie d'emplois, mais les postes recréés ne permettent pas de faire face à l'augmentation des effectifs et de répondre aux enjeux, dans des territoires redécoupés en treize grandes régions.

J'ai participé il y a quelques jours à une journée en province sur l'enseignement agricole. Les indicateurs sont en baisse, y compris le pourcentage de reçus au baccalauréat professionnel, toutes voies confondues. Avant la réforme, le taux de réussite était de 89,3 %. Nous plafonnons depuis 2012 à 83 %. C'est un élément d'inquiétude.

D'une manière globale, faisons un bilan du bac pro en trois ans, qui a tout déstabilisé et a certainement participé à une moindre insertion professionnelle.

On peut gloser à l'infini sur la question des moyens. Les 88 000 suppressions d'emplois n'avaient pas non plus contribué à améliorer la situation. Restons modestes !

Une fois n'est pas coutume, je rejoins M. Carle : il faut s'interroger plus avant sur les difficultés d'entrée dans les apprentissages. Souvent, les dés sont jetés dès la maternelle. J'ai travaillé avec Mme Cartron sur la scolarisation précoce. Notre objectif n'était pas d'instaurer une obligation ferme, d'autant que la maturité évolue d'un enfant à l'autre. Mais nous savons tous qu'une scolarisation précoce, dans un service public d'éducation, est de nature à gommer les difficultés du milieu social de départ.

J'ai souvent été très critique, mais on ne peut pas dire que rien n'a été fait durant le quinquennat. Près de 54 000 postes ont été recréés, on a remis en route la formation des enseignants. Certes, ces 54 000 postes vont en partie à des stagiaires...

Nous aurions pu aller plus loin, notamment dans la loi Peillon. Si nous avions agi autrement, les syndicats seraient moins dos au mur, plus en confiance.

**M. Jacques Groperrin.** - Regardez ce qui se passe en Allemagne !

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Il convient de s'interroger sur les termes d'un service public national de l'éducation. La régionalisation et la territorialisation poseront de grands soucis d'inégalité.

Même si je ne partage pas totalement les dispositions de ce budget, je suis favorable aux crédits de cette mission : 3 milliards d'euros supplémentaires, cela ne se balaye pas d'un revers de main !

**Mme Colette Mélot.** - La maîtrise de la langue française, dès la maternelle, est déterminante. Or nous ne constatons pas de volonté de mieux répartir les moyens en faveur de l'enseignement primaire, pourtant fondamental. L'enfant doit acquérir les savoirs de base pour accéder ensuite à l'enseignement secondaire.

Je rappelle notre opposition à la réforme du collège, notamment sur l'enseignement des langues. Là aussi, il ne s'agit pas de moyens financiers ou humains, mais d'une meilleure répartition.

Les ESPÉ ont été un beau projet. Il faut former les enseignants et revaloriser la profession. Je salue l'effort en faveur de l'attractivité de la profession. Néanmoins, les recrutements massifs ont entraîné une baisse de la qualité des recrutements. J'en veux pour preuve l'académie de Créteil : organisation d'un deuxième concours, abandon des étudiants, baisse du niveau, c'est une catastrophe.

Guy-Dominique Kennel et Jacques-Bernard Magnier ont signé un excellent rapport sur l'orientation. Mais leurs propositions restent des vœux pieux !

La diminution des effectifs dans l'enseignement agricole est une conséquence directe de l'orientation par défaut. Tant que l'éducation nationale refusera d'orienter les élèves selon leurs talents, la situation de l'emploi dans notre pays restera médiocre.

Le budget de l'éducation nationale est le premier budget de la nation depuis de nombreuses années. Pourtant, l'enquête PISA ne relève pas un infléchissement de la tendance.

**Mme Françoise Cartron.** - PISA, c'est le bilan de vos années !

**Mme Colette Mélot.** - Trop d'élèves vont vers l'échec. Il ne suffit pas d'augmenter les crédits, il faut surtout mieux les répartir et avoir la volonté politique de faire évoluer notre système éducatif.

**Mme Christine Prunaud.** - M. Carle a parlé d'une absence d'engouement des parents pour scolarisation des enfants de moins de trois ans. Une étude a-t-elle été réalisée sur le sujet ? La Bretagne est une des régions ayant scolarisé le plus rapidement des enfants de deux ans, et les écoles privées ne manquent pas de faire leur publicité en affichant qu'elles acceptent les enfants à partir de deux ans !

Les budgets en faveur de la scolarisation des jeunes enfants ne devraient pas poser de problème, l'éducation étant une priorité.

Accueillir des enfants de moins de trois ans, c'est assurer un meilleur déroulement de leur scolarité. La Bretagne ne figure-t-elle pas parmi les régions qui obtiennent les meilleurs résultats au baccalauréat ?

**Mme Maryvonne Blondin.** - C'est une terre d'excellence !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Le fait que le budget ne sera pas débattu en séance ne relève pas de mes compétences ; je n'ai nulle autorité en la matière.

**M. David Assouline.** - Étiez-vous contre ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Monsieur Manable, je n'ai pas dit qu'il s'agissait d'un mauvais budget. J'ai uniquement souligné qu'il était insuffisant. Tous les crédits sont certes en augmentation, mais l'éducation est un investissement. Or les retours sur cet investissement ne sont pas suffisants à mon sens.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Parlons du crédit impôt recherche !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Vous dites que vous préférez avoir 100 euros que 80 euros quand vous faites vos courses. Pourquoi dépenser plus que vos besoins ? Personnellement, je préfère garder 20 euros dans ma poche pour d'autres priorités !

**M. Jean-Louis Carrère.** - Pour la quête !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Les ESPÉ posent effectivement problème, mais cela tient moins aux maquettes qu'au choix d'une direction bicéphale entre le recteur et les présidents d'université. Je suis d'accord avec vous sur l'éducation tout au long de la vie. J'avais proposé en son temps la mise en place d'un chèque formation. Les esprits n'étaient alors pas mûrs. Le dispositif a été adopté il y a quelques mois. C'est un bon moyen, qui facilitera des parcours plus itératifs. Mieux vaut une insertion plus rapide si on a l'assurance de pouvoir revenir sur sa formation par la suite.

M. Groperrin a raison : en Finlande, la scolarisation commence à sept ans, avec de bons résultats. À l'heure actuelle, la quasi-totalité des enfants de trois ans est scolarisée. Je rejoins les propos de Mme Gonthier-Maurin : la réussite commence très tôt, dès l'entrée en maternelle. Mais encore faut-il détecter rapidement les enfants qui décrochent, comme c'est le cas en Finlande ou aux Pays-Bas. Ces pays mettent alors en place des pédagogies adaptées. Pour ce faire, les maîtres doivent être formés.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Vous voulez supprimer la formation !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - J'ai été le premier à dénoncer la suppression des IUFM. Certes, elles ne donnaient pas satisfaction, mais ne les remplacer par rien était pire. Je l'ai dit à l'époque à Luc Chatel.

**M. Jean-Louis Carrère.** - Vous n'avez pas été entendu...

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Bref, les maîtres doivent être formés à des pédagogies scientifiquement validées et qui donnent des résultats. Ils doivent également être mieux traités financièrement. Les professeurs des écoles sont payés 20 % de moins que les enseignants du second degré ; sur une carrière, leur traitement est inférieur de 30 % à celui d'un enseignant allemand. Inspirons-nous donc du parcours de l'Allemagne !

Je pense, pour ma part, que la territorialisation fasse permettra de combler les disparités. L'éducation nationale doit apporter une réponse sociale, économique mais aussi territoriale. Ce n'est pas par la circulaire que l'on réglera le problème, mais par la contractualisation avec l'ensemble des acteurs : l'État, les élus locaux, les parents, les enseignants et le monde professionnel.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Le monde professionnel est instable et irrespectueux des fonds publics qu'il consomme très largement !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Qui crée l'emploi, sinon l'entreprise ?

Il faut passer de la culture de la circulaire à celle du contrat. Ce budget consent un effort en faveur des élèves handicapés, même s'il est insuffisant. Là encore, c'est par la contractualisation avec les collectivités locales, en particulier avec les communes et les EPCI, que l'on améliorera la situation.

Les enquêtes montrent que la maîtrise de la langue est déterminante, comme l'a dit Mme Mélot. Un enfant qui ne maîtrise pas très tôt le français aura les pires difficultés à apprendre une autre langue.

**Mme Françoise Cartron.** - D'où l'école maternelle à trois ans !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Près de 98 % des enfants sont scolarisés à trois ans. Pour la scolarisation dès deux ans, ce sont les familles qui en auraient le plus besoin qui sont les plus réticentes.

**Mme Françoise Cartron.** - Leurs enfants iront encore moins dans des jardins d'éveil payants !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - Il faut donc un effort de pédagogie, mais aussi une vision globale des différentes politiques. La famille, l'école et la ville, tout est lié.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - Il y a quelques années, le bleu budgétaire faisait état de l'intégration à l'éducation nationale de l'enseignement agricole. J'ai dû batailler ferme pour faire retirer le programme 143 de ce ministère. À nous de conserver la spécificité de cet enseignement, car elle constitue sa force.

On lie souvent production et enseignement agricole, mais celui-ci prépare à bien d'autres métiers, liés à l'eau, à la biologie, à l'aménagement paysager, ... L'enseignement agricole permet également de coller au mieux aux besoins des territoires - ainsi de la viticulture en Champagne. Sa richesse repose sur la construction de l'homme et du citoyen. Elle repose aussi sur l'internat, qui est une chance pour certains élèves.

Les budgets successifs sont une chape qui interdit aux effectifs de s'épanouir. Avec la perte de 1 700 élèves, nous en sommes revenus aux effectifs de 1996 ! C'est un étouffement progressif.

On se réjouit d'une hausse de 2,5 % ? Vous connaissez comme moi les réserves et les gels de crédits. Je ne reviendrai pas sur le prélèvement opéré depuis deux ans. Tout cela nous mènera, si nous n'y prenons garde, à un véritable gâchis pour ces jeunes qui réussissent, et qui réussiraient sans doute moins bien sinon.

En effet, madame Gonthier-Maurin, le nombre de bacheliers a augmenté entre 2011 et 2015, même si l'on enregistre six points de réussite en moins en moyenne. Les conséquences en matière d'emploi, sont incertaines

---

du fait de la situation du marché de l'emploi. Il est évident que des améliorations doivent être apportées.

**M. Jean-Louis Carrère.** - Mais ça va mieux !

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** - C'est vous qui le dites.

Oui, madame Mélot, l'orientation est le maillon indispensable à une meilleure réussite de nos jeunes.

**M. Christian Manable.** - Membre d'une mission sénatoriale avec M. Jean-Léonce Dupont, je me suis rendu en Finlande en avril ; nous avons rencontré la ministre et visité des établissements. Leur taux de réussite est certes élevé, mais il faut comparer ce qui est comparable : la Finlande est un pays de 5,5 millions d'habitants, où les élèves bénéficient d'un environnement socioculturel familial particulier, où le niveau de revenu est élevé.

Quoi qu'il en soit, on s'aperçoit que la Finlande recule dans le classement et qu'elle n'est pas non plus le paradis scolaire que l'on aime décrire.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** - J'ai évoqué la Finlande, mais également l'Allemagne. Loin de moi l'idée de vouloir transposer le modèle finlandais et de penser que l'herbe est plus verte en Finlande ! Ce pays compte 5,5 millions d'habitants, soit moins que la région Rhône-Alpes. S'il en comptait 65 millions, je ne suis pas sûr qu'il réussirait de la même manière.

La France est une et indivisible, certes, mais elle n'est pas uniforme pour autant. Il importe de tenir compte de ces diversités, madame Gonthier-Maurin. C'est sur ce point que nous divergeons.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » et un avis favorable à l'adoption des articles 55 octies et 55 nonies rattachés.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Auditions de M. Jean-Claude CARLE,**  
**Rapporteur pour avis sur les crédits**  
**de la mission « Enseignement scolaire »**

Table ronde :

- **Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et professeurs d'enseignement général de collège - Pegc** (SNUipp-FSU) : M. Arnaud Malaisé, *secrétaire national*, et Mme Nelly Rizzo, *secrétaire national*
- **Syndicat des enseignants** (Se-Unsa) : Mme Laëtitia Barel, *secrétaire nationale*, et M. Xavier Suelves, *délégué national*
- **Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle** (FNEC-FP-FO) : M. Jean Christophe Vayssette, *secrétaire national*

**Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale** (Snepden) : MM. Philippe Tournier, *secrétaire général*, et Pascal Bolloré, *secrétaire général adjoint*

**Secrétariat général à l'enseignement catholique** (SGEC) : M. Pierre Marsollier, *délégué général aux relations politiques*, et Mme Jehanne Delaval, *collaboratrice*

**Institut Montaigne** : MM. Laurent Bigorgne, *directeur*, Victor Poirier, *chargé d'études*, et Mme Alice Baudry, *chargée de mission auprès du directeur*

**Syndicat national des médecins scolaires et universitaires** (SNMSU-UNSA éducation) : Dr Marianne Barré, *secrétaire générale*, et Dr Jocelyne Grousset, *secrétaire générale adjointe*

**Organisation de coopération et de développement économiques** (OCDE) : M. Éric Charbonnier, *analyste à la direction de l'éducation*

**Auditions de Mme Françoise FÉRAT,**  
**Rapporteur pour avis sur les crédits**  
**de la mission « Enseignement technique agricole »**

**Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt :**  
MM. Philippe Vinçon, *directeur général de l'enseignement et de la recherche*, Jérôme Copalle, *sous-directeur enseignement supérieur* et Philippe Schnabele, *directeur général adjoint - chef de service de l'enseignement technique*

**Syndicat de l'enseignement agricole (SEA-UNSA) :** MM. Guy Sigala, *secrétaire général Education*, et Nicolas Martel, *secrétaire national*

**Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP) :** MM. Jean-Marie Le Boîteux, *secrétaire général* et Serge Pagnier, *secrétaire général adjoint*

**Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP) :**  
M. Philippe Poussin, *secrétaire général*

**L'École nationale de formation agronomique (ENFA) :**  
M. Emmanuel Delmotte, *directeur*

**Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO) :** MM. Xavier Michelin, *président*, Serge Cheval, *directeur*, et Roland Grimault, *coordonnateur du Pôle développement*

**Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN-CFDT) :**  
M. Philippe Hedrich, *secrétaire fédéral Sgen-CFDT - EAP*

---

## ANNEXE

### **Compte rendu de l'audition de Mme Najat VALLAUD-BELKACEM, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la recherche**

MERCREDI 16 NOVEMBRE 2016

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.** - C'est un plaisir pour moi d'être parmi vous malgré l'heure tardive.

L'école de la République est une institution dont nous pouvons être fiers. Face aux défis considérables auxquels nous sommes confrontés, nous ne pouvons envisager le redressement du pays sans envisager celui de l'école.

En 2012, il y avait urgence à redresser l'école. Les résultats de PISA 2012 mettaient en évidence les faiblesses persistantes d'un trop grand nombre d'élèves dans la maîtrise des fondamentaux et le poids accru des inégalités économiques et sociales sur la scolarité de nos élèves.

Ces deux enjeux doivent nous rassembler. Toute notre action, depuis le début de ce quinquennat, a été d'agir sur ces deux points : améliorer la maîtrise des fondamentaux et ne plus laisser les inégalités dicter leurs destins à des élèves avant même qu'ils n'aient franchi le seuil de l'école.

Vous connaissez les liens qui unissent la République française et l'école. Ils ont nourri des débats à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Au fil de cette histoire, il n'a jamais été remis en cause qu'agir pour l'école, c'est agir pour l'avenir de notre pays. Le budget de l'éducation nationale, cette année encore, continue à l'affirmer.

Je regrette sincèrement que la majorité sénatoriale ait décidé de rejeter en bloc le budget 2017 sans même l'examiner, y compris le budget de l'éducation nationale qui bénéficie pourtant d'une augmentation inédite et historique.

Ce qu'affirme ce budget, c'est que l'école est bien une priorité et qu'elle est au cœur du redressement de notre pays.

Nous avons voulu faire un effort particulier pour l'école primaire. Nous savons que c'est à l'école primaire que les élèves font l'acquisition des bases solides et des fondamentaux sur lesquels vont s'ériger leurs apprentissages futurs. Toute faiblesse initiale risque de peser longtemps sur la suite de leur scolarité.

L'école primaire n'est pas seulement la première des écoles ; elle est aussi, à bien des égards, primordiale. C'est pourquoi nous y avons concentré nos efforts, en créant, entre 2013 et 2016, un poste pour cinq élèves

supplémentaires dans le premier degré. Sur la même période, dans le second degré, nous avons créé un poste pour quatorze élèves supplémentaires.

Nous avons aussi rééquilibré la dépense intérieure en faveur de l'école primaire. Chacun savait que dans notre pays, il fallait que la dépense d'éducation se concentre davantage sur l'école primaire. Au cours de ce quinquennat, la dépense intérieure d'éducation a augmenté de 10 % dans son ensemble, mais de 12 % pour le primaire, de 7 % pour le collège et de 4 % pour le lycée.

Les moyens ne font pas tout, mais ils font beaucoup. Nous avons pris soin de les articuler à des évolutions pédagogiques importantes et à des mesures qui améliorent en particulier l'acquisition des fondamentaux.

Nous avons par exemple alloué des moyens supplémentaires pour développer, partout où cela était le plus urgent, la scolarisation des enfants moins de trois ans, dont toutes les études ont montré les bienfaits, notamment pour l'acquisition de la langue française, et pour mettre en place le « plus de maîtres que de classes » afin d'assurer la maîtrise des fondamentaux dès le plus jeune âge. Ce dispositif, qui gagnerait à être mieux connu et mieux valorisé, fait des merveilles sur le terrain.

Nous avons mis l'accent sur la maîtrise de la langue française. Au-delà des dix heures de français hebdomadaires, les nouveaux programmes de la scolarité obligatoire entrés en vigueur en septembre consacrent dix heures supplémentaires à des activités quotidiennes d'oral, de lecture et d'écriture.

Cette maîtrise est la clef de voûte des apprentissages futurs. C'est par la maîtrise du français que se construisent notre rapport au monde et notre capacité à débattre démocratiquement. C'est pour cela que son apprentissage exige une pédagogie cohérente dès la maternelle, dès les premiers apprentissages.

Les nouveaux programmes de maternelle, plébiscités par les enseignants, comme les nouveaux programmes du primaire et du collège, visent à améliorer l'acquisition de la langue française et des fondamentaux.

Le deuxième point qui ressortait clairement des enquêtes PISA était la question du déterminisme social. Rien n'est plus contraire à l'idée d'école et à la liberté qu'elle défend que de voir des déterminants économiques et sociaux peser sur la scolarité de nos élèves.

Une fois encore, les moyens ne font pas tout, mais l'absence de moyens ne garantit qu'une chose : l'échec de toute politique. C'est pourquoi nous avons accompagné les évolutions pédagogiques d'une réforme de l'éducation prioritaire et d'une réforme de l'allocation des moyens visant à donner plus aux établissements qui sont confrontés à plus de difficultés sociales, même lorsqu'ils ne sont pas en zone d'éducation prioritaire.

---

C'est pour cette raison aussi qu'un effort tout particulier a été fait en faveur des fonds sociaux : réduits à peau de chagrin avant 2012, ils auront augmenté de plus de 40 % durant ce quinquennat. Le budget pour l'année 2017 prévoit de porter leur dotation de 53 à 65 millions d'euros.

L'enveloppe consacrée aux bourses s'établit à 670 millions d'euros, une forte augmentation qui permet d'accroître de 10 % les bourses des lycéens, mais aussi de financer l'aide à la recherche du premier emploi, par exemple sous la forme d'une continuation de bourse pour les bacheliers professionnels.

La force de notre pays vient aussi de sa capacité à tenir compte des singularités de ses territoires. En votre qualité de sénateurs, la diversité de nos départements et de nos régions est une réalité que vous connaissez bien. Vous savez que derrière un même mot, l'école, on rencontre des situations différentes selon les territoires dans lesquels s'ancrent nos établissements.

Nous prenons désormais mieux en compte les territoires les plus fragiles. La réforme de l'allocation des moyens permet de tenir compte des difficultés sociales des établissements. Les effets s'en ressentent, notamment dans les territoires ruraux. Je veux également citer le soutien de 373 millions d'euros apporté par l'État aux communes pour le développement des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes.

Je voudrais, à cet égard, vous redire mon engagement à mieux accompagner les élus. Lors du débat sur les rythmes scolaires que nous avons eu dans votre hémicycle le 18 octobre dernier, je vous avais indiqué que nous remobilisons les groupes d'appui départementaux (GAD), pour qu'ils portent une attention renforcée aux actions visant à favoriser la mutualisation de ressources dans les territoires et la mise en place de formations communes aux enseignants et aux personnels d'animation périscolaire. Une instruction a depuis été publiée au bulletin officiel de mon ministère.

Ce souci des spécificités des territoires et de l'accompagnement des élus, nous l'avons aussi pour tenir compte des territoires ruraux. Nous continuons donc à développer les conventions ruralité qui permettent d'intégrer, dans l'évolution des effectifs, la spécificité des zones rurales et de montagne.

Enfin, je veux rappeler qu'au sein de l'école, nous avons besoin que nos enseignants soient mieux formés, mieux rémunérés et qu'ils aient de meilleures perspectives de carrière.

L'engagement de créer 54 000 postes dans l'éducation nationale a été tenu. 11 662 postes supplémentaires seront ouverts en 2017.

Les personnels de l'éducation nationale, qui font vivre l'école au jour le jour, doivent être mieux formés et mieux rémunérés. La formation continue bénéficie d'une enveloppe de 100 millions d'euros, ce qui représente en deux ans une augmentation de 40 %.

L'augmentation nécessaire et méritée de la rémunération des enseignants est passée à la fois par la revalorisation de la valeur du point, mais aussi par le protocole parcours et rémunération, le PPCR, qui fera l'objet d'un investissement d'un milliard d'euros sur trois ans, dont 500 millions d'euros dès 2017. Notre objectif est que nos enseignants soient parmi les mieux rémunérés des pays de l'OCDE et non, comme c'est le cas aujourd'hui, en dessous de la moyenne. Enfin, cette rentrée scolaire a vu l'entrée en vigueur de l'augmentation de l'indemnité des enseignants du premier degré (ISAE), qui, jusqu'à présent, n'était pas du même montant que celle des enseignants du second degré. Nous avons rétabli cette injustice en allouant une indemnité de 1 200 euros à ces enseignants.

Je tiens enfin à préciser que les postes créés ne sont pas uniquement des postes d'enseignants. Cette précision est l'occasion pour moi de rappeler l'action que nous avons conduite pour rendre l'école plus inclusive, et en particulier pour améliorer la scolarisation des enfants en situation de handicap. C'est un sujet extrêmement important, car c'est l'honneur de la République que de pouvoir garantir à chaque enfant de recevoir une formation adaptée à sa situation.

Des difficultés demeurent, mettant les familles dans des situations parfois problématiques. Mais nous nous donnons les moyens d'agir. Nous avons augmenté le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés de près de 25 % par rapport à 2012 et nous prolongeons cet effort, conformément aux engagements du Président de la République.

Durant ce quinquennat, nous aurons créé 4 251 postes d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, et nous avons facilité le passage au statut de contrat à durée déterminée (CDD) pour ces AESH. Nous aurons ainsi à terme 28 000 AESH en CDI dans les écoles.

Le budget de l'éducation nationale s'élève à 68,64 milliards d'euros. Il est à la hauteur de l'importance que nous accordons à l'école, mais aussi à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Si nous voulons résoudre les crises et relever les défis auxquels notre pays est confronté, il nous faut une jeunesse instruite, formée, émancipée et citoyenne. C'est pourquoi nous ne pourrions jamais faire l'économie d'un budget ambitieux pour l'école.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis sur les crédits de l'enseignement scolaire.** - Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit que les crédits de la mission « Enseignement scolaire » augmentent de près de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 4,5 %. En incluant l'enseignement agricole, cher à Françoise Férat, ils atteindront 70 milliards d'euros.

Je ne juge pas la qualité d'un budget à son augmentation. Le budget ayant doublé en l'espace de quelques décennies, cette augmentation est récurrente. Dans son rapport *Gérer les enseignants autrement*, la Cour des comptes estime que « les résultats insatisfaisants de notre système scolaire ne

---

proviennent ni d'un excès, ni d'un manque de moyens budgétaires ou d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants ».

Aujourd'hui, 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin d'école primaire, tandis qu'une étude met en évidence une dégradation extrêmement préoccupante de la maîtrise de l'orthographe des élèves en fin de CM2. Toutes les comparaisons internationales le montrent, notre système éducatif a besoin d'un vrai redéploiement des dépenses du secondaire vers le primaire, qui demeure le parent pauvre de l'école.

Je ne nie pas votre volonté de réorienter des moyens vers le primaire, mais ce rééquilibrage est encore loin d'être satisfaisant. Les crédits consacrés à l'enseignement du premier degré public représenteront 31 % du budget 2017 contre 29,6 % en 2012. Il en va de même pour le nombre d'enseignants : le plafond d'emplois de personnels enseignants du premier degré du programme 140 s'élevait à 316 000 en 2012 ; il est de 317 801 en 2016 et sera porté à 321 405 en 2017. On est loin des 14 000 postes supplémentaires, que vous ne parvenez à pourvoir qu'en multipliant les concours ou en ayant recours aux listes complémentaires.

Vous allez me dire que c'est à cause de l'héritage de la précédente majorité, mais c'est un peu court ! Madame la ministre, quelles mesures comptez-vous prendre pour donner la priorité à l'apprentissage des fondamentaux par tous les élèves ? Peut-on vraiment parler de priorité donnée au primaire lorsque le premier degré bénéficie de moins de la moitié des créations de postes ? Où en sont la reconnaissance statutaire et la simplification des tâches des directeurs d'école ?

Ma deuxième question porte sur le financement du renouvellement des manuels scolaires. Vous avez choisi de faire entrer en vigueur, à la rentrée 2016, les nouveaux programmes pour l'ensemble des disciplines de l'école primaire et du collège. À cette fin, vous annonciez l'année dernière un effort de 300 millions d'euros sur deux ans. Cet effort a été revu à 260 millions d'euros, puisque votre budget ne prévoit pour 2017 que 110 millions d'euros. Pouvez-vous nous expliquer ce choix ? Les chefs d'établissements et les enseignants nous ont fait part de leur incompréhension à ce sujet. En ce qui concerne l'école primaire, s'il n'appartient pas à l'État de fournir les manuels, je vous rappelle qu'aucun texte n'impose aux communes, déjà asphyxiées par la baisse des dotations et les rythmes scolaires, de les prendre en charge. Ne s'agit-il pas, comme pour les rythmes scolaires ou le numérique, de mettre encore à la charge des collectivités locales le financement de vos réformes ?

Ma troisième question porte sur la santé scolaire, dont la situation est dramatique. Environ 30 % des enfants et 21,2 % des enfants scolarisés en REP + ne bénéficient pas du bilan de santé à l'âge de six ans. Ce chiffre en constante dégradation est d'ailleurs fondé sur des données incomplètes et

comprend les dépistages infirmiers, qui ne sont pas à proprement parler une visite médicale. Cette dégradation tient à plusieurs facteurs : le corps des médecins scolaires est en voie d'extinction du fait d'une attractivité insuffisante - il est de surcroît difficile de trouver des vacataires quand l'heure est rémunérée 21 euros. L'arrêté du 3 novembre 2015, en dissociant le travail des infirmiers et des médecins scolaires a aggravé la situation. Le rapport d'évaluation conduit par les inspections générales est éclairant. Suivrez-vous leurs recommandations ?

Ma dernière question porte sur l'article 55 *sexies*, adopté par l'Assemblée nationale sur votre initiative, relatif à la bonification indiciaire des enseignants bi-admissibles. Pourquoi avoir inséré cet article, l'accord PPCR prévoyant la disparition de cette bonification ? Cela ne relève-t-il pas du pouvoir réglementaire ?

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis sur les crédits de l'enseignement technique agricole.** - Madame la ministre, j'ai longuement hésité à vous poser une question, car l'année dernière vous m'aviez répondu que vous n'étiez pas concernée par l'enseignement agricole ! Si c'est bien le ministère de l'agriculture qui est à la manoeuvre sur le volet pédagogique, sur le volet financier, nous sommes au coeur de votre mission avec le programme 143. J'en veux pour preuve que vous avez opéré à deux reprises un prélèvement de 2,5 millions d'euros dans le budget de l'enseignement agricole pour financer la réforme des rythmes scolaires, alors même que l'enseignement agricole n'est pas concerné par cette action.

Comptez-vous effectuer la même manoeuvre, procéder au même hold-up, alors que les crédits alloués à l'enseignement technique agricole, qui donne d'excellents résultats, représentent moins de 2 % de votre budget ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Dans notre commission, la défense de l'enseignement agricole est une tradition sur toutes les travées !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** - Je vous remercie, monsieur le sénateur Carle, car j'ai relevé que vous notiez une amélioration, bien que celle-ci soit à vos yeux insuffisante, notamment en matière de rééquilibrage de la dépense en faveur de l'école primaire.

Permettez-moi de préciser que les listes complémentaires que vous avez évoquées sont des listes de titulaires. Il ne s'agit pas de professeurs au rabais.

Vous me reprochez de ne pas avoir créé autant de postes d'enseignants devant élèves qu'annoncé, car une partie d'entre eux sont encore en formation. Nous l'assumons totalement, car notre logique a été à la fois de créer des postes et de former de nouveaux enseignants. Par définition, les nouveaux enseignants que nous recrutons passent deux ans en formation. Je ne crois pas qu'il faille le déplorer, car ce sont des professeurs formés qui vont ainsi se présenter devant nos enfants.

---

Il est vrai que dans certaines disciplines, notamment les mathématiques, nous avons du mal à pourvoir les postes. Pourquoi ? Premièrement, parce que le message a mis un certain temps à passer auprès des étudiants, qui, du fait de l'assèchement du vivier de professeurs, n'imaginaient pas trouver un emploi dans l'éducation nationale. Deuxièmement, parce que dans certaines disciplines, comme les mathématiques, les étudiants ont l'opportunité de s'orienter vers des carrières d'ingénieur qui sont mieux rémunérées que les métiers de l'enseignement, d'où la nécessité de revaloriser les salaires des enseignants. En attendant, nous ouvrons des listes complémentaires, et à la marge, nous avons recours à des contractuels que nous formons et accompagnons de mieux en mieux.

Vous avez évoqué la question de la simplification des tâches des directeurs d'école. Je constate que les chantiers métier que nous avons menés en 2014 sont passés inaperçus. Avec les organisations syndicales, nous avons revu les statuts et le cahier des charges des métiers de tous les personnels de l'éducation nationale. Nous avons amélioré le système de décharge des directeurs d'écoles, y compris dans les écoles comportant un faible nombre de classes, tout en leur apportant une aide administrative sous forme de contrats aidés.

Je ne nie pas les difficultés rencontrées sur la question de la santé scolaire. Malgré les mesures prises, notamment la revalorisation de la rémunération des médecins scolaires, dont une indemnité supplémentaire de 600 euros en 2016, nous avons du mal à embaucher des médecins scolaires. Le manque de médecins scolaires nous amène à nous appuyer beaucoup sur les infirmiers scolaires, dont je salue le rôle et l'engagement. Nous veillons à améliorer cette situation.

Concernant les enseignants bi-admissibles, vous évoquez un amendement à la loi de finances adopté par l'Assemblée nationale. Les enseignants certifiés bi-admissibles à l'agrégation bénéficiaient jusqu'à présent d'une différence de traitement au titre d'une grille spécifique. Dans le cadre du PPCR, cette grille sera fermée aux nouveaux entrants à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Cet amendement visait à permettre aux enseignants bi-admissibles de conserver cette bonification indiciaire. Il s'agissait simplement de corriger une anomalie.

Madame Férat, je vous rejoins sur l'importance de la question du budget de l'enseignement agricole et je suis désolée de devoir à nouveau vous répondre qu'il ne relève pas de ma compétence. Lorsque nous avons travaillé sur la réforme du collège, nous nous sommes beaucoup inspirés de ce qui se faisait dans l'enseignement agricole.

L'enseignement agricole bénéficie d'une hausse de son budget de 2 %. Une revalorisation de la rémunération des enseignants y est prévue, ainsi que la création de 140 postes d'enseignants en 2017, comme c'était déjà

le cas 2016.

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis.** - Allez-vous de nouveau opérer cette année un prélèvement de 2,5 millions pour financer les rythmes scolaires ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** - Votre question renvoie à un point de technique budgétaire. En effet, pour assumer des dépenses supplémentaires, il est parfois nécessaire de pratiquer des coups de rabot, tous ministères confondus.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis.** - Madame la ministre, j'appelle votre attention sur la fiscalité portant sur les valeurs locatives des établissements privés non lucratifs. Avez-vous des informations à nous communiquer à cet égard ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** - Nous avons conscience de cette difficulté et avons d'ores et déjà saisi Bercy de ce dossier.

Enfin, je tiens à revenir sur la dotation des manuels scolaires. La baisse enregistrée en 2017 par rapport à 2016 s'explique par la diminution du volume d'ouvrages à renouveler l'année prochaine. En la matière, les financements sont absolument assurés. Je saisis cette occasion pour saluer la grande qualité des nouveaux manuels.

**M. Claude Kern.** - Madame la ministre, j'ai bien relevé l'augmentation du budget de votre ministère, et je m'en félicite. Je ne reviendrai pas sur les problèmes de recrutement des enseignants, dénoncés dans un récent numéro d'*Envoyé spécial*. Je me concentrerai sur cinq autres points.

Premièrement, la formation continue des enseignants est régulièrement critiquée. Je renvoie au rapport rédigé par notre collègue député Michel Ménard. Les enseignants français disposent de quatre jours de formation par an. En la matière, la moyenne s'établit à huit jours dans les pays de l'OCDE. Qu'avez-vous prévu à cet égard, au-delà de l'augmentation de crédits que vous avez annoncée ?

Deuxièmement, la loi pour la refondation de l'école de la République est en cours de mise en œuvre, avec le dispositif « plus de maîtres que de classes ». Mais qu'en est-il, dans ce cadre, de l'accueil des enfants de moins de trois ans ?

Troisièmement, la mission « Sports, jeunesse et vie associative » a vu abonder son budget pour atteindre l'objectif de 150 000 volontaires du service civique. Quel rôle ces derniers joueront-ils auprès des équipes éducatives ? Quelles seront les formations qui leur seront proposées ?

Quatrièmement, on constate que le nombre d'élèves handicapés scolarisés a progressé de 24 % en cinq ans. Il faut bien entendu saluer cet effort. Toutefois, tous les besoins des familles ne sont pas encore couverts. Où en est le recrutement des accompagnants des élèves en situation de

---

handicap, les AESH ? Ces personnels bénéficieront-ils des mesures de revalorisation salariale ?

Cinquièmement, je ne puis manquer d'insister sur l'enseignement des langues vivantes, qui me tient beaucoup à cœur. Qu'en est-il de la deuxième langue vivante en classe de cinquième ? Quelle est la part respective des différentes langues enseignées ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Je me réjouis à mon tour de la hausse du budget du ministère de l'éducation nationale, même si, bien entendu, les efforts ne sont pas encore suffisants. On observe des évolutions plus que problématiques, en particulier quant à la compréhension du monde où nous vivons.

Le Gouvernement n'en a pas moins recréé 54 000 emplois au cours du quinquennat.

Monsieur Carle, à ce propos, il faut bien tenir compte d'un fâcheux héritage : au total, 88 000 postes avaient été supprimés et toute formation professionnelle initiale des enseignants avait disparu sous la précédente mandature. Nombre de murs doivent donc être relevés pour refonder l'école de la République.

Madame la ministre, la recreation du vivier des enseignants m'inspire de véritables inquiétudes. Le problème ne tient pas uniquement à la nature des disciplines. À plusieurs reprises, j'ai proposé de travailler à un processus de pré-recrutement des personnels. Ce n'est pas la solution que vous avez retenue et je le déplore.

De plus, je me dois de pousser un cri d'alarme au sujet des remplacements. Certains enfants voient défiler de nombreux remplaçants en quelques jours ou en quelques semaines. Ces situations sont profondément insatisfaisantes.

Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser comment la réforme de la formation continue sera mise en œuvre ? Ces formations supposent, elles aussi, des remplacements. Et qu'en est-il de la création d'un corps unique de conseillers pédagogiques au sein de l'éducation nationale ?

J'avais - hélas - raison quant à l'onde de choc que l'on provoquerait en réduisant la préparation du baccalauréat professionnel de quatre à trois ans. Aux deux extrémités de la chaîne, la déstabilisation est immense. Le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) a été totalement dévalorisé. Pour « vendre » cette réforme, on a prétendu qu'elle permettrait de revaloriser les formations professionnelles, notamment agricoles. Or on observe désormais des difficultés au titre de la poursuite d'études. En résultent nombre de frustrations, qui peuvent entraîner des réactions terrifiantes. Pouvez-vous nous préciser ce que le Gouvernement entend faire sur ce front ?

Enfin, une tentative de dématérialisation de la procédure d'attribution des bourses serait en cours au sein de l'académie de Paris. Aux dires de mes correspondants, une telle réforme serait une véritable catastrophe !

**M. Jacques Groperrin.** - À mon tour, je salue l'augmentation du budget de l'éducation nationale, d'autant qu'elle n'est pas réductible à des cadeaux électoraux.

Madame la ministre, je vous reconnais à votre optimisme et à votre pugnacité. Toutefois, vous semblez partir du principe que, plus on consacre d'argent au système éducatif, meilleurs seront les résultats. Or tel n'est pas le cas ! Les exemples étrangers le prouvent.

Vous citez l'enquête PISA de 2012. Mais qu'en est-il de la dictée ? Les fautes d'orthographe sont de plus en plus nombreuses. La dictée n'est peut-être pas fondamentale dans la vie. Mais la lecture est un enjeu de taille, car elle renvoie au rapport à l'écrit.

En outre, vous le savez très bien, la difficulté consiste à recruter les enseignants parmi les meilleurs étudiants. Pour cela, il faut leur garantir de bons salaires. À l'heure actuelle, la France ne s'en donne pas les moyens. Sans doute faudrait-il également opter pour un dispositif gagnant-gagnant : si chaque enseignant assurait deux heures de cours supplémentaires chaque semaine, l'éducation nationale économiserait 45 000 postes. Imaginez l'effet de levier financier qui en résulterait, notamment pour augmenter le traitement des enseignants !

J'en viens à la question des méthodes pédagogiques. Vous nous faites l'éloge des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Mais ces derniers ne sont que les copies conformes des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Il faut absolument changer l'esprit de cette formation. Les formateurs de l'enseignement primaire doivent intervenir davantage. Les formations ne sauraient être dispensées par les seuls universitaires.

Pour ce qui concerne le soutien aux élèves en difficulté, le dispositif « plus de maîtres que de classes » est efficace et il mérite d'être salué. Mais ce sont les élèves qui sont le plus fortement en situation d'échec qui « plombent » nos résultats au titre de l'enquête PISA. Il faudra donc pousser la réflexion plus avant, et nous nous en chargerons !

Plus largement, il faudra évaluer les grandes promesses faites par François Hollande. Il faudra réfléchir à l'autonomie des établissements et, Jean-Claude Carle le souligne avec raison, faire évoluer le statut des directeurs d'école. C'est un enjeu essentiel pour le recrutement des enseignants.

On observe divers signaux négatifs pour ce qui concerne l'éducation. Ce soir, nous n'allons pas vous attribuer une note, puisque vous ne voulez plus de notations. Mais nous pouvons proposer l'évaluation suivante :

---

« Bonnes intentions, peut mieux faire. » À l'évidence, une réorientation s'impose, et je crois que les Français s'en chargeront !

**Mme Marie-Christine Blandin.** - Mme la présidente a relevé l'état de fatigue dans lequel nous nous trouvons. Mais il s'agit là d'une mauvaise fatigue : nous sommes comme des écureuils tournant sur une roue qui n'est reliée à rien, et pour cause, il n'y aura pas de débat en séance !

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** - Eh oui, pas de noisettes !

**Mme Marie-Christine Blandin.** - Le manque de professeurs de mathématiques a été déploré. Mais si la terminale S ne servait pas de voie de sélection bourgeoise pour diverses professions non scientifiques, comme celle d'avocat, elle serait plus favorable à ceux qui ont la vocation des chiffres. Pour l'heure, cette section reste un tuyau d'élites.

**M. Jacques Gasparrin.** - Ah, Bourdieu revient !

**Mme Marie-Christine Blandin.** - En outre, pour ce qui concerne la dégradation de l'orthographe, il faut tenir compte du contexte général que nous vivons, notamment du rôle des médias et des technologies, qui engendrent tant de ruptures d'attention. Ne faisons pas un mauvais procès à l'école.

Madame la ministre, nous approuvons ce budget, sous les rapports tant quantitatif que qualitatif - je songe notamment au numérique, à la restauration des réseaux d'éducation prioritaire, les REP, à la formation continue et à la validation des acquis de l'expérience.

Toutefois, je souhaite vous poser trois questions.

Premièrement, au titre du numérique, pourquoi avoir privilégié les tablettes lorsque les réseaux filaires sont à la fois plus protecteurs des ondes, plus adaptés aux ordinateurs, aux logiciels libres, et plus favorables à la pédagogie ? Les tablettes inféodent, tandis que le filaire émancipe. De plus, qui paye pour Pronote ? Observez attentivement les rubriques consacrées à l'évaluation de ce logiciel : elles la formatent selon les dispositions de la loi Fillon, et non selon celles de la loi Peillon.

Deuxièmement, quels seront les moyens dévolus à la formation continue, qui est une priorité absolue ? Dans quels lieux, dans quelles conditions sera-t-elle assurée ? Et quel nombre d'heures lui sera consacré ? À ce titre, j'insiste à mon tour sur le problème des remplacements, qui est préjudiciable pour les enfants.

Troisièmement, comment le ministère contrôle-t-il le budget des ESPÉ ? Les universités sont autonomes mais le ministère contrôle-t-il le travail et les rémunérations des intervenants non universitaires, qu'ils soient artistes, formateurs à la non-violence, ou qu'ils relèvent de l'éducation populaire ?

**Mme Françoise Laborde.** - Madame la ministre, le RDSE se félicite évidemment de la hausse des moyens dévolus à l'enseignement primaire.

Un appel à la grève a été lancé pour demain dans l'éducation nationale, et il sera suivi dans certains lycées. Il a pour objet la réforme de l'éducation prioritaire, laquelle s'achèverait désormais avec la scolarité obligatoire. Or il est question de prolonger cette dernière jusqu'à dix-huit ans, ce qui paraît antinomique. On m'a beaucoup interrogée à ce propos, aussi, je me permets de me tourner vers vous.

En outre, comment se répartissent les rôles et les responsabilités au titre des activités périscolaires de nature culturelle ? Sur quels budgets les crédits en question sont-ils prélevés ? Peut-être le plan Vigipirate empêche-t-il un certain nombre de sorties. Mais, si l'école ne peut pas aller à la culture, la culture doit aller à l'école.

**M. Guy-Dominique Kennel.** - Madame la ministre, M. Magner et moi-même avons formulé diverses propositions en matière d'orientation dans le rapport que nous avons établi en juillet dernier au nom de notre commission. Néanmoins, je ne poserai que peu de questions, étant donné l'inutilité de l'exercice auquel nous nous livrons.

Dans une approche superficielle, je pourrais vous féliciter, au grand étonnement de mes collègues de la droite et à la satisfaction de l'opposition sénatoriale, en saluant en vous la « ministre plus » du Gouvernement. On l'observe notamment au nombre de conseillers qui vous accompagnent ce soir ! Vous gérez le premier budget de l'État, vous déployez plus d'enseignants, plus de moyens, plus de temps de formation et peut-être, surtout, plus de communication. Avec vous tout augmente, y compris l'insatisfaction des acteurs de terrain...

En l'occurrence, nous procédons bien sûr à un exercice budgétaire. Mais à aucun moment vous ne vous livrez à une quelconque évaluation quantitative. J'ai le sentiment que vous surfez sur votre autosatisfaction. Vous êtes persuadée qu'avec vous, tout va mieux. Mais bien des chiffres, émanant même de vos propres services, mettent en doute cette impression ! Peu importe, car, je le répète, le débat de ce soir est inutile.

Je vous souhaite bonne chance aux prochaines élections législatives.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Mon cher collègue, restons dans le cadre du budget.

**M. Guy-Dominique Kennel.** - Peut-être pourrez-vous, lorsque vous siégerez à votre tour dans l'opposition, constater les dégâts et critiquer les résultats de votre propre politique...

**Mme Françoise Cartron.** - Monsieur Kennel, tout ce qui est excessif est insignifiant !

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis.** - Cela vaut pour tout le monde !

---

**M. Guy-Dominique Kennel.** - Madame Cartron, mes propos n'avaient rien de méchant : je suis rond de corps et d'esprit !

**Mme Françoise Cartron.** - La majorité sénatoriale nous a souvent fait valoir qu'au sujet de l'école les polémiques politiciennes n'avaient pas leur place. Nous devons nous réunir quand il s'agit d'assurer l'avenir de notre jeunesse. Mais, aujourd'hui, hélas, nous assistons à un débat totalement stérile.

Je crois que l'on ne trouve pas, dans les annales, exemple d'un budget qui, tout en affichant une telle augmentation, n'a pas pu être voté. À mon sens, un tel choix constitue un fort mauvais signal pour le corps enseignant, qui souffre trop souvent d'un manque de reconnaissance. Le Sénat devrait pouvoir dépasser le contexte politique actuel.

Madame la ministre, une politique se juge notamment à l'aune de sa cohérence. Le budget de l'éducation nationale est tout à fait cohérent sur l'ensemble du quinquennat. Année après année, les objectifs se sont succédé et se sont mis en place avec méthode et avec logique.

Au sujet de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, j'appelle l'attention de la commission sur une étude remarquable menée dernièrement par un chercheur de Lausanne. Les conclusions de cette étude sont on ne peut plus claires : la scolarisation des enfants de deux à trois ans permet à la fois de nettes progressions dans la maîtrise du langage et dans la réussite postérieure.

Tout le monde parle actuellement des échéances électorales. Mais, en lisant tel ou tel programme, j'ai comme l'impression que certains sortent de cinq années d'amnésie. Ces documents présentent nombre d'objectifs qui ont déjà été atteints !

Il ne me semble pas souhaitable d'expérimenter le « moins de moyens, moins d'enseignants », même si M. Carle affirme que les moyens n'ont pas beaucoup d'importance.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis.** - Vous déformez mes propos ! Au reste, je n'ai fait que citer la Cour des comptes.

**Mme Françoise Cartron.** - De son côté, Mme Férat semble frémir à l'idée que le moindre centime soit prélevé aux dépens de l'enseignement agricole...

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis.** - Le raccourci un peu facile ! Vous aussi, vous pouvez mieux faire !

**Mme Françoise Cartron.** - Bien sûr, on ne peut pas atteindre un résultat optimal en seulement cinq ans. Mais, au cours du quinquennat, la politique dédiée à l'éducation nationale a été nettement réorientée.

Avec courage, vous avez ouvert un dossier essentiel : la mixité sociale dans les établissements scolaires. À cet égard, où en sommes-nous ? Il faut véritablement en finir avec les établissements ghettos.

Les ÉSPÉ, créées il y a seulement trois ans, sont beaucoup critiquées, parfois de manière caricaturale. Pour ma part, j'insisterai uniquement sur l'importance de la recherche en matière de pédagogie. Elle nous permet de comprendre les moyens de stimuler efficacement la curiosité et l'attention des enfants. Quelle place occupera-t-elle à l'avenir au sein des ÉSPÉ ?

À en croire certains discours déclinistes, l'école n'atteindrait pas ses objectifs. Or de très belles expériences sont actuellement menées. Quelles sont les décisions qu'inspirent ces initiatives ? Quelle place reconnaît-on aux établissements innovants, dans ce monde de l'éducation nationale qui est parfois très normé ?

**Mme Dominique Gillot.** - Madame la ministre, vous l'avez rappelé avec beaucoup de précision : depuis 2012, la France s'est engagée pour un renouveau éducatif, qui passe par la refondation de la formation des maîtres et le renouvellement des pratiques pédagogiques, en lien avec l'interdisciplinaire, le travail d'équipe et le numérique.

Quoi qu'on en dise, dans le cadre du troisième volet du plan d'investissements d'avenir, le PIA 3, notre pays a choisi de soutenir les programmes de l'enseignement et de la formation en se fondant sur les initiatives de terrain, pour préparer les élèves aux grandes mutations que connaît actuellement le monde. La Stratégie nationale de l'enseignement supérieur, la StraNES, vise à aller vers une société apprenante. Dans ce cadre, il faut encourager le partage de la culture scientifique, technique et industrielle, qui favorise l'apprentissage des fondamentaux.

À cet égard, les conseils régionaux sont en train d'élaborer des schémas régionaux. Ne faudrait-il pas inviter les directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, à y apporter leur contribution ? La culture scientifique doit avoir toute sa place au cœur de l'école !

Enfin, je souhaite revenir sur la scolarisation des enfants handicapés. L'école a bel et bien pour vocation d'être inclusive. Néanmoins, l'école ordinaire ne saurait être transformée en école spécialisée. Une telle évolution se ferait au détriment de tous.

Des décrets d'application sont aujourd'hui à l'étude pour définir les modalités d'admission de ces enfants au sein d'unités d'enseignement extérieures issues des établissements spécialisés dans les écoles ordinaires, ce qui suppose une très bonne harmonisation entre l'éducation nationale et l'assurance maladie, qui exerce la tutelle de ces établissements médico-sociaux. Cette initiative peut être extrêmement fructueuse. Toutefois, il faut tenir compte des diverses cultures en présence, ce qui impose d'agir de manière progressive. Les services du ministère doivent bien entendu être impliqués.

---

**M. Jean-Claude Frécon.** - Madame la ministre, vous avez évoqué vos priorités pour 2017 et je vous encourage dans cette voie. Vous l'avez dit, la dépense intérieure d'éducation a augmenté, dans son ensemble, de 10 % : 12 % pour le primaire, 7 % pour le collège et 4 % pour le lycée. Mais vous n'avez pas donné de chiffre concernant les écoles maternelles, en faveur desquelles le Gouvernement s'est beaucoup investi.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Évoquant la formation au numérique, Mme Blandin a souligné que les outils utilisés, pouvaient soit inféoder soit émanciper. Ainsi sommes-nous nombreux à nous être interrogés sur la pertinence de la contractualisation réalisée avec Microsoft. Nous nous sommes inquiétés d'une sorte d'inféodation à une entreprise extraeuropéenne, sans que soient apportées un certain nombre de garanties. Pourquoi n'a-t-il pas été passé un marché en bonne et due forme, avec des conditions d'utilisation et de travail, de manière à ce que les données personnelles des enfants ne puissent faire l'objet d'une utilisation ultérieure ?

J'évoquerai également la radicalisation de nos jeunes. J'appartiens à l'agglomération où a été assassiné - c'est une véritable tragédie - le père Hamel. Les élus de la commune de Saint-Étienne-du-Rouvray ont vu l'assassin se radicaliser. J'avais souhaité que, dès septembre, nous puissions avoir un temps privilégié de dialogue avec vous, madame la ministre, afin de connaître les mesures pratiques et de réflexion éducative en matière de prévention. Quels moyens ont été mis en place pour s'attaquer au cœur du sujet ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** - S'agissant de l'augmentation de la rémunération des enseignants, je veux insister sur le travail réalisé dans le cadre du PPCR. Derrière ce sigle technocratique, un immense progrès a été réalisé, en accord avec les organisations syndicales. Il permet de garantir aux enseignements une augmentation importante de leur salaire, perceptible dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Pour les stagiaires, cela se traduit par une augmentation de 1 400 euros par an. En outre, la reconnaissance de l'engagement des enseignants, que vous appeliez tous de vos vœux, est désormais acquise, car ce n'est pas la même chose d'enseigner dans un établissement d'éducation prioritaire - je pense notamment aux directeurs d'école - ou dans un établissement de centre-ville ! Cette reconnaissance se traduira par des accélérations de carrière et des augmentations de rémunération très importantes, ce qui devrait rendre plus attractifs certains postes.

Par ailleurs, nous avons revu le mode d'évaluation des enseignants, pour se défaire de l'inspection couperet, qui ne tombait pas au même rythme pour tous. Nous avons établi un cadre clair, beaucoup moins infantilisant. Quatre vrais rendez-vous de carrière sont organisés. Ils auront lieu à une date précise, soit globalement tous les sept ans. L'enseignant fera face aux regards croisés de l'inspecteur et du chef d'établissement. Au terme de cette évaluation formative, une prescription de formation pourra être formulée si des manques sont observés. Nous soutenons ainsi fortement et structurons la

formation continue, qui fera partie de manière plus évidente de la carrière de l'enseignant. Cette évolution est quasiment une révolution. Bien qu'elle soit passée inaperçue, peut-être parce qu'elle a été mise en place de façon consensuelle, il convient de la saluer.

Vous m'avez également interrogée sur l'accueil des enfants de moins de trois ans. Entre 2012 et 2015, 1 100 classes nouvelles ont été ouvertes, ce qui représente 25 000 places. À la rentrée 2016, 231 classes supplémentaires ont vu le jour. Nous devrions donc réussir à tenir notre engagement, à savoir la scolarisation de 30 % des enfants de moins de trois ans dans les REP et de 50 % dans les REP+. Nous avons d'ores et déjà atteint notre objectif dans douze académies sur trente. Cette politique n'a pas été simple à mettre en place. En effet, il ne suffit pas d'ouvrir des places ou de créer des postes, car cela se fait lien avec les collectivités locales. Nous avons également rencontré un autre problème, d'ordre culturel : dans les territoires en grande difficulté sociale, les familles préféraient garder leurs enfants à la maison. Nous avons mené une intense campagne de communication très ciblée, pour parvenir à des chiffres positifs.

Monsieur Kern, vous avez posé la question du service civique. Depuis que le Président de la République a décidé d'engager les administrations publiques à proposer des missions de service civique, le ministère de l'éducation nationale, qui a mené une politique très active, peut se targuer d'accueillir le plus grand nombre de jeunes. Ils étaient au nombre de 5 000 en 2015 et de 10 000 en 2016. Et ceux qui font ce service civique en établissement scolaire affirment ensuite qu'ils sont attirés par la profession d'enseignant... Nous constituons ainsi des viviers de recrutement. Quant aux enseignants, ils apprécient leur présence dans l'enceinte scolaire. Ces services accompagnent des projets d'éducation artistique et culturelle, de sport ou de développement durable. Ils contribuent aussi à la lutte contre le décrochage scolaire.

Pour ce qui concerne les enfants en situation de handicap, 4 250 postes d'AESH, les accompagnants des élèves en situation de handicap, ont été créés depuis le début du quinquennat, qui sont venus s'ajouter à ceux qui étaient déjà en place. Il a été décidé que ces personnels bénéficieraient plus rapidement d'un CDI. À terme, à l'issue de ce quinquennat, nous aurons 280 000 AESH CDIés, auxquels il convient d'ajouter, pour les cinq ans à venir, 50 000 auxiliaires de vie scolaire, qui sont en contrat unique d'insertion, et passeront tous progressivement au statut d'AESH. Cela signifie qu'ils bénéficieront d'une grille indiciaire, avec de vraies perspectives de carrière et de formation.

S'agissant des langues vivantes, vous me demandiez quelle était la situation, après l'instauration de la deuxième langue vivante en classe de cinquième. J'étais ce matin à un colloque organisé par la Conférence des présidents d'université (CPU) sur la pédagogie : Stanislas Dehaene, psychologue cognitif, insistait sur l'importance de l'apprentissage de

---

plusieurs langues vivantes dès le plus jeune âge, dès la maternelle. D'après lui, c'est aux alentours de 13-14 ans qu'une moindre plasticité du cerveau rend l'apprentissage des langues vivantes plus complexe. Une telle analyse tend à confirmer notre action, à savoir une première langue vivante au CP, et une deuxième langue en classe de cinquième. On a alors affaire à des enfants plus désinhibés, à la sortie de l'enfance. C'est la raison pour laquelle nous avons de si bons chiffres concernant l'allemand : nous passons ainsi de 487 000 élèves germanistes à 516 000 élèves germanistes. C'est une progression historique. Nous sommes donc sur la bonne voie.

Quelqu'un a dit tout à l'heure que j'étais dans l'autosatisfaction permanente. C'est faux ! J'estime en effet que, outre la précocité dans l'apprentissage des langues, il faudra travailler beaucoup sur la pédagogie, notamment par le biais du numérique, et former davantage les enseignants, notamment ceux des écoles. Il sera donc nécessaire de remettre ce sujet sur le tapis.

Madame Gonthier-Maurin, vous avez évoqué la question du remplacement des enseignants, sujet permanent de tracasserie. Nous avons eu beau, depuis le début du quinquennat, recréer des viviers de remplaçants, cela n'a pas suffi à régler le problème. Je rappelle cependant que, en 2012, ces viviers avaient été asséchés. Nous avons donc créé 5 000 postes de remplaçants.

Par une réponse qualitative, dans le cadre d'un plan annoncé récemment, nous avons apporté une réponse aux situations insupportables de remplacements successifs, qui résultaient d'un mécanisme de zone de remplacement infradépartemental, dont les zones géographiques d'affectation étaient réduites. Nous avons fait sauter ce premier verrou. On pourra désormais faire appel à des remplaçants qui seront affectés sur une zone départementale.

Par ailleurs, il existait une différence entre remplacements de courte et de longue durée. Ainsi, dans le premier temps de l'absence, on faisait appel à un remplaçant de courte durée, auquel succédait un remplaçant de longue durée. Nous avons mis fin à ce système : les remplaçants pourront désormais être affectés à un poste, quelle que soit la durée de l'absence.

J'évoquerai également les « absences perlées » : un enseignant s'absente, puis revient, puis s'absente de nouveau. Pour le chef d'établissement, il est très complexe de savoir comment le remplacer. Afin d'éviter ce genre de situation, nous avons mis en place un protocole d'accompagnement de ces personnels par la médecine du travail.

Enfin, dans le cadre de ce plan remplacement, nous avons décidé de rendre public le taux d'absences non remplacées dans le premier et le second degré, dans un souci de transparence. Cela nous permet également de mettre la pression sur certaines académies.

Le sujet des psychologues scolaires me tient à cœur. Pour la première fois, nous créons un corps unique de psychologues de l'éducation nationale, conformément aux aspirations des professionnels. Jusqu'à présent, des professeurs d'école se faisaient certifier pour intervenir en matière de psychologie, alors qu'un tout autre système prévalait dans le second degré. Or les COPSYS ne communiquaient pas forcément avec les intervenants du premier degré, ce qui interdisait toute fluidité dans le suivi de l'élève. Désormais, grâce à ce corps unique de psychologues scolaires, nous aurons de vrais professionnels se consacrant uniquement à la psychologie scolaire et aux sujets très importants que sont le climat scolaire, le décrochage scolaire, le harcèlement ou la radicalisation. Le décret a été adopté aujourd'hui en comité technique. Il ne reste plus qu'à le soumettre au Conseil supérieur de la fonction publique et au Conseil d'État avant de le publier. Concrètement, le premier concours sera mis en place d'ici à quelques mois et 330 postes seront proposés.

En ce qui concerne le bac professionnel, je ne peux que souligner l'absence de sérieux ayant permis, en 2010, de passer d'une scolarité de quatre à trois ans, sans même changer les programmes. Les professeurs devaient faire faire à leurs élèves, en trois ans, un programme conçu pour une période de quatre ans ! À défaut de remettre en cause la durée des études, nous avons beaucoup travaillé sur la façon dont elles sont organisées, pour que les élèves puissent acquérir des connaissances et se préparer à leur stage en entreprise, lequel est systématiquement précédé d'une semaine de préparation. Vous avez également évoqué la poursuite, pour ces bacheliers professionnels, d'études supérieures. Constatant que leur taux de réussite est de moins de 3 % à l'université, mais meilleur en brevet de technicien supérieur (BTS), nous leur y avons réservé des quotas de places, tout en créant 10 000 places supplémentaires de BTS, pour mieux les accueillir.

Vous vous êtes également inquiétée, madame Gonthier-Maurin, de la dématérialisation de la demande de bourse. C'est une expérimentation menée sur quelques académies, dont Paris. Il s'agit d'une possibilité, non d'une obligation. Sur ce sujet, je n'ai pas eu connaissance de difficultés particulières. Je m'apprête à vérifier ce qu'il en est.

Monsieur Groperrin, la question de la dictée a fait couler beaucoup d'encre. Pour ma part, je suis convaincue de la nécessité de bien maîtriser le français et c'est la raison pour laquelle j'avais demandé la réalisation de l'évaluation qui a été rendue publique récemment. Je rappelle tout de même que les élèves testés en 2015 ont bénéficié des programmes de 2008. Quand on mène une évaluation en 2015 sur le niveau d'orthographe à la sortie de l'école primaire, on évalue des enfants qui sont allés à l'école primaire entre 2010 et 2014. Quant à l'enquête PISA qui sera publiée début décembre, elle ne concernera que l'avant-refondation de l'école, puisque ce sont des élèves de 15 ans qui sont évalués. Pour bien évaluer la refondation de l'école, il faudra attendre l'enquête PISA de 2025 !

---

Monsieur Groperrin, vous avez dit que les professeurs pourraient travailler deux heures de plus. Permettez-moi de vous conseiller un film génial, qui montre le quotidien d'une professeur des écoles et dont le titre est *Primaire*.

**M. Jacques Groperrin.** - Je parlais du secondaire !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** - Je pensais que vous parliez de tous les enseignants. Quoi qu'il en soit, je rappelle à quel point on mésestime le temps préparatoire au travail en classe.

S'agissant des directeurs d'école, les IEN, les inspecteurs de l'éducation nationale, jouent un rôle très important dans l'encadrement pédagogique. D'ailleurs, la majorité des directeurs d'école ne souhaitent pas devenir chefs d'établissement.

Je remercie Mme Blandin d'avoir dit des choses très justes sur la filière scientifique. Dans notre pays, il existe une désaffection générale à l'égard des mathématiques et de la culture scientifique. Cela nous a conduits à adopter, en 2014, la Stratégie mathématiques, qui visait à rendre les programmes moins conceptuels et plus interactifs. Il s'agissait également d'améliorer la formation des professeurs des écoles, dont les connaissances mathématiques sont fragiles. Il faudra poursuivre ce travail.

S'agissant des types d'appareils, nous avons voulu un plan numérique très *bottom up*. Dans chaque département, en lien avec chaque équipe de chaque collège, nous avons déterminé, sans rien imposer, les besoins, les projets pédagogiques et les types d'appareils utilisés. Vous seriez surpris de voir que de nombreux établissements ont recours à des appareils filaires et non pas à des tablettes.

Vous m'avez également demandé, madame Blandin, si le budget en faveur des ESPÉ était fléché. En fait, le ministère accorde une subvention globale à l'université. C'est son président qui décide de la répartition, en application du principe d'autonomie. Pour autant, on suit ce qui se passe, en s'assurant de l'utilisation de la subvention. Par ailleurs, un comité de suivi, présidé par le recteur Daniel Filâtre, a été mis en place. Sur ce sujet, je vous invite au ministère le 29 novembre prochain, date à laquelle le recteur me remettra son rapport de conclusion sur l'évolution des ESPÉ depuis 2013. Par ailleurs, en lien avec Robin Renucci, nous nouons des partenariats avec de nombreux ESPÉ, pour intégrer des modules de formation à la théâtralité dans la formation des enseignants.

Madame Laborde, vous m'avez interrogée sur l'éducation prioritaire dans les lycées. En 2014, la réforme de l'éducation prioritaire concernait les écoles primaires et les collèges. La deuxième phase portera bien évidemment sur les lycées. Il n'a jamais été question de supprimer les lycées du dispositif ! D'ailleurs, sachant que le report de la réforme pour les lycées aurait pu mettre certains personnels en difficulté, notamment au regard des bonifications indiciaires, j'ai pris un certain nombre de décisions leur

permettant de conserver leurs avantages. Préfigurant la réforme à venir, j'ai déjà identifié des lycées susceptibles de faire partie de la cartographie REP.

Vous avez également attiré mon attention sur le plan Vigipirate et les sorties scolaires. Dans un certain nombre d'établissements et même de territoires, une fois que le plan Vigipirate est levé, les restrictions perdurent en vertu d'une sorte d'autocensure. Je rappelle régulièrement qu'il n'est pas pertinent d'interdire toute sortie scolaire. Le dispositif Cent artistes en résidence à l'école, mis en place avec Mme Audrey Azoulay, devrait d'ailleurs permettre d'amener des artistes dans les écoles pour y mener des projets culturels au contact des élèves.

Monsieur Kennel, je sais que le sujet de l'orientation des élèves vous intéresse. Acceptez donc mon invitation ! Je serai en effet dans un établissement scolaire, le 22 novembre prochain, pour évoquer un certain nombre de nouveautés en la matière. Cela vous permettra d'évaluer par vous-même les évolutions mises en œuvre.

Madame Cartron, nous présenterons bientôt les résultats de tous les territoires engagés dans des actions volontaristes en faveur de la mixité sociale. Je le rappelle, vingt-cinq territoires pilotes ont accepté d'expérimenter des réponses à l'absence de mixité sociale. Ces dernières sont imaginatives et diverses. Déjà douze d'entre elles sont opérationnelles depuis la rentrée.

Pour ce qui est des pratiques innovantes, la réforme du collège soutient beaucoup l'innovation, notamment en donnant 20 % d'autonomie aux équipes pédagogiques. Un volet du troisième programme d'investissements d'avenir est consacré à l'innovation et à la pédagogie. C'est un vrai effort pour soutenir financièrement la recherche en éducation et promouvoir les pratiques innovantes. J'ai missionné François Taddei, qui devra nous faire des recommandations pour créer un département Recherche et développement au sein du ministère de l'éducation nationale. À cet égard, je veux saluer ce qui se fait dans les établissements innovants.

Madame la présidente, s'agissant de Microsoft, le ministère de l'éducation nationale et l'entreprise ont conclu un partenariat à titre gracieux. Aucun flux financier n'existe et aucun transfert de données n'est opéré. Les défenseurs du logiciel libre s'étaient d'ailleurs émus de ce partenariat. Or je rappelle que le ministère de l'éducation est le plus gros contributeur et utilisateur de logiciels libres de toute l'administration française. J'accepte bien volontiers le principe d'une audition consacrée à la question de la radicalisation. Le moment est adéquat, dans la mesure où nous avons enfin des remontées fiables de nos procédures de signalement dans les établissements scolaires. C'est un sujet dont il faut prendre le temps de parler.